

I. RESUMEN EJECUTIVO

A. Antecedentes

Este manual sobre la transición democrática y el importante papel que desempeñan las elecciones libres y justas, fue escrito en la creencia de que esta información puede ser útil para todos los cubanos, tanto en la isla como en el exilio. Tenemos la convicción de que este documento no solo será útil, sino necesario, para una transición a la democracia en Cuba.

El trabajo incorpora la experiencia del plantel y los consultores de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), una organización no gubernamental, sin fines de lucro y sin afiliaciones partidarias. Durante más de una década, IFES ha fomentado y fortalecido las instituciones, la gobernabilidad y las prácticas democráticas en todo el mundo. IFES ha prestado asistencia técnica calificada en administración electoral a países de todos los continentes, en particular a los países que celebraron elecciones competitivas por primera vez. IFES trabaja asimismo con parlamentos y gobiernos locales recién electos, brinda apoyo a las organizaciones locales no gubernamentales dedicadas a la educación cívica y a aumentar la participación política, y realiza observaciones de elecciones a nivel nacional e internacional.

Ofrecemos a continuación un compendio de ideas y prácticas que podrían ser útiles a los futuros funcionarios cubanos y a los líderes no gubernamentales que estén iniciando una transición a la democracia o contemplando la reforma del régimen actual. En él discutimos las normas y pautas internacionales mínimas para celebrar elecciones libres y justas, al igual que las opciones jurídicas, constitucionales y administrativas de que disponen las autoridades en transición. Este documento ofrece además ideas basadas en ejemplos de distintos países, sobre lo que se necesitará para establecer y apoyar un sistema honesto, eficiente y transparente de administración electoral, y el papel que se podría invitar a desempeñar a la comunidad internacional en ese proceso.

Plenamente consciente de la difícil historia de Cuba, IFES ha tenido la precaución de no ofrecer un proyecto invasivo para ser aprobado o rechazado, sino más bien una serie de opciones basadas en la historia y la experiencia que pudieran ser consideradas por personas de distintas corrientes políticas democráticas. En su calidad de organización con experiencia en diversas culturas y sistemas, IFES intenta con su contribución no prescribir un sistema de gobierno específico, sino ayudar el retorno a Cuba de un gobierno por el pueblo y para el pueblo. Hemos procurado en todo momento transmitir nuestra visión de que, cuando la práctica lo permita, los modelos cubanos son preferibles a emular cualquiera de los experimentos más exitosos en el exterior.

Ofrecemos a continuación un resumen de las observaciones, recomendaciones y resultados del informe.

B. Normas Mínimas Internacionales para la Celebración de Elecciones Libres y Justas

Como mínimo, la democracia sirve como vehículo para abordar sin violencia el conflicto social, garantizando el predominio de la mayoría y protegiendo al mismo tiempo los

derechos de la minoría. Es la forma más representativa de gobierno conocida, y se caracteriza por su diversidad y constante evolución. Una vez arraigadas sus instituciones y prácticas, es también una planta resistente, a juzgar por los ejemplos de Costa Rica, Israel y, por lo menos hasta hace poco, Botswana, tres naciones emplazadas en regiones conocidas, durante décadas y hasta generaciones, por sus políticas convulsionadas y hasta letales. Las elecciones libres y justas que permiten verdaderas alternativas sirven como la piedra angular de un gobierno democrático, independientemente de la distancia, diversidad o diferenciación de la cultura de que se nutre. Cuba no será una excepción.

Al ser el cimiento principal sobre el que descansa el consentimiento de los gobernados, y por ende la legitimidad del sistema, es imperativo comprender en qué consiste el ejercicio verdaderamente auténtico del derecho a votar, y cómo se deben realizar las elecciones si han de lograr el apoyo permanente de la sociedad.

1. Compromiso a la Democracia

Debido a que la democracia es diversa y sus formas y costumbres reflejan el suelo en que crecen, nadie puede cuestionar el derecho soberano de las naciones a elegir y organizar libremente sus propios sistemas socioculturales, políticos y económicos, conforme a la voluntad de sus ciudadanos. El gobierno, las fuerzas políticas organizadas y los votantes tienen el derecho y la obligación de ayudar a establecer y fortalecer los procesos, las prácticas y las instituciones democráticas. Las sociedades pueden garantizar el resultado de las elecciones para todos los candidatos y los partidos políticos sólo si las elecciones son verdaderamente competitivas.

2. Derechos y el Estado de Derecho

La preferencia popular por los gobiernos democráticos, expresada con suma claridad en América Latina en los años 80, y luego en todo el mundo con el fin de la Guerra Fría, ha generado bastante bibliografía sobre las características de las elecciones genuinas y ordinarias. Estos estudios prestan especial atención a los derechos electorales de votación, los derechos y responsabilidades de los candidatos, los partidos y la organización de sus campañas, al igual que los derechos y responsabilidades de los ciudadanos y los estados.

3. Una Persona, Un Voto

El procedimiento de inscripción de los ciudadanos como votantes debe ser eficaz, imparcial y no discriminatorio, y el día de las elecciones todas las personas habilitadas por el empadronamiento deben tener igual acceso al voto. Toda persona a quien se le niegue el empadronamiento o el derecho a votar tiene el derecho de apelar la decisión a una autoridad competente, la cual debe determinar oportunamente el mérito del caso. El voto de cada ciudadano debe tener igual valor al de cualquier otro ciudadano ("una persona, un voto"). Este derecho se debe manifestar, entre otras formas, en la demarcación de los distritos electorales, cuyo número de ciudadanos debe ser relativamente igual.

4. Candidatura

El derecho a ser candidato electoral debe ser accesible a todos los ciudadanos adultos, al igual que el derecho a formar o integrar un grupo político con el fin de competir en una elección. Las raras excepciones, si las hubiere, deben constar claramente en la ley electoral

o la Constitución Nacional (o si no existiere constitución, el derecho consuetudinario no recusado).

5. Libertad de Expresión e Información

La libertad de palabra es esencial para la expresión política. Lo mismo puede decirse de los derechos de solicitar y recibir la información necesaria para tomar decisiones informadas; tener libertad de movimiento durante todo el período de la campaña; y poder hacer campaña en pie de igualdad con otros partidos políticos, inclusive el partido oficialista. Debe existir igualdad de oportunidad en el acceso a los medios de comunicación y el gobierno debe garantizar las mismas oportunidades de acceso a todos los partidos y a todos los candidatos.

6. Seguridad

Los candidatos deben ser reconocidos y protegidos, y todos los candidatos y los partidos deben tener igual protección ante la ley e igual acceso a recursos legales ante violaciones de los derechos políticos o electorales. Debe exigirse el cumplimiento de las prohibiciones expresas de cometer actos de violencia auxiliados o instigados por los candidatos o los partidos políticos. Las personas o partidos políticos cuyos derechos a la candidatura, a formar partidos políticos o hacer campañas políticas sean violados, deben poder recurrir a una autoridad cuyas facultades incluyan la capacidad de corregir errores en forma expeditiva y eficaz. Son permisibles las restricciones a los derechos de los candidatos, los partidos y las campañas si se demuestra que las mismas tienen efectos tangibles para la seguridad nacional o el orden público, la protección de la salud pública, la moral y la seguridad, o la protección de los derechos y las libertades de otros.

7. Responsabilidades del Estado

El Estado debe, por intermedio de la legislación y otros medios, afirmar sus responsabilidades de garantizar la base institucional y los derechos individuales necesarios para celebrar elecciones libres y justas. Estas responsabilidades incluyen la protección de los derechos electorales y del voto mediante el establecimiento de criterios claros sobre la edad, la ciudadanía y la residencia de los candidatos y los votantes. Los partidos políticos deben poder disfrutar de la mayor libertad posible de acuerdo con las normas mínimas de seguridad y bienestar público. Por otra parte, si el Estado decide brindar apoyo financiero a los partidos o las campañas, o regular sus fuentes de financiación, estas decisiones deben ser aplicadas equitativamente a todos, creándose las condiciones para que todos los candidatos a los cargos públicos reciban el mismo tratamiento en el ámbito electoral.

Concretamente, se deben tomar medidas para garantizar que el partido oficialista no usurpe las funciones electorales del Estado o, por intermedio del acceso al Tesoro Nacional, disfrute de ventajas financieras. El derecho de los candidatos y los partidos a tener oportunidades razonables para presentar sus ideas al público es también responsabilidad del Estado. Por otra parte, el voto secreto es un derecho reconocido internacionalmente, como también lo es un ambiente libre de violencia e intimidación el día de las elecciones. El Estado es responsable de garantizar que todas las personas que participen en el proceso político gocen de seguridad física y que se tomen las medidas necesarias para evitar la violencia. Las violaciones a los derechos humanos, al igual que las quejas relacionadas con las elecciones, deben ser atendidas por una autoridad independiente e imparcial, como una comisión o tribunal electoral, antes, durante y después de las elecciones.

8. Imparcialidad del Sistema Electoral

Se debe crear un mecanismo imparcial y sin prejuicios para la gestión de las elecciones, manteniéndose su autonomía por medio de los esfuerzos vigilantes tanto de la ciudadanía como del Estado. Idealmente, los funcionarios electorales capacitados profesionalmente deberían ser idóneos en diversos aspectos de la gestión electoral, entre otros la educación del público, el empadronamiento, el mantenimiento de los registros de electores y los procedimientos de votación, la capacitación del personal electoral y las medidas preventivas para evitar el fraude y el abuso. Estos funcionarios también deben procurar usar sus poderes de persuasión moral para convencer a los candidatos y a las organizaciones partidarias de que aprueben y observen un Código de Conducta que rija sus acciones, y la de los medios de comunicación, durante la campaña electoral.

9. Derechos Humanos

La protección de los derechos humanos es otra importante responsabilidad del Estado. Debe procurar garantizar que las libertades de movimiento, reunión, asociación y expresión reciban plena protección, haciendo hincapié en el ejercicio de las mismas durante las manifestaciones y las reuniones políticas. La cobertura de actos no partidarios en los medios controlados por el Estado debe ser garantizada, y los candidatos y partidos deben poder comunicar sus opiniones al electorado sin interferencias.

C. Cumplimiento de las Normas Mínimas

Ofrecemos a continuación algunos de los conceptos básicos que garantizan la existencia de alternativas reales en las urnas:

El Estado debe adoptar un sistema de votación que facilite la expresión de la voluntad del pueblo por intermedio de elecciones periódicas y genuinas, realizadas sobre la base de la igualdad de acceso y el voto secreto. El sufragio universal, no obstante, puede efectuarse mediante distintos sistemas, especialmente en la elección de los órganos legislativos.

La forma en que los votantes se agrupan en distritos electorales, y la razón entre población y representante, son consideraciones importantes para garantizar que la voluntad popular sea expresada adecuadamente por medio de la representación numérica. En los Estados Unidos, la Corte Suprema ha invocado el derecho constitucional de igualdad de protección para excluir como inconstitucionales a los distritos congresionales cuya configuración no contiene aproximadamente un número igual de votantes. Otros países admiten consideraciones como la geografía, la historia de la comunidad y la representación de las minorías como factores que también se pueden tomar en cuenta al delimitar los distritos electorales.

La administración electoral independiente e imparcial es sumamente importante para crear un gobierno que sea considerado legítimo inclusive por la oposición. La vigilancia cívica independiente, la justicia y capacidad de investigación de los medios de comunicación y el acceso a los tribunales ayudan a garantizar la imparcialidad administrativa. La administración electoral es en general una función del gobierno nacional y suele serlo además del gobierno local, dirigiéndose las disputas en tribunales de competencia general o, como en muchos países latinoamericanos, en tribunales electorales especializados. Muchos países también han establecido comisiones electorales independientes. En todos

los casos es fundamental que, a fin de inspirar la confianza de todos aquellos que participan en las elecciones, no se perciba que las personas que las organizan tienen un compromiso con algún partido o líder político. Si no se pueden encontrar autoridades electorales imparciales que compartan la confianza de todos los partidos, entonces la maquinaria electoral podría incluir a representantes de los partidos quienes, por su multiplicidad y diversidad, pueden ejercer un control recíproco y garantizar que ninguno de los partidos será favorecido. Los observadores electorales nacionales o internacionales pueden ayudar a ofrecer a los votantes escépticos la seguridad de que los observadores imparciales vigilarán tanto la justicia de aquellos que administran las elecciones como la fidelidad con que se ejecutan las leyes electorales.

Los Estados pueden ayudar a crear un ambiente conducente a la participación electoral mediante el reconocimiento público del derecho, o inclusive la obligación, de votar. Los Estados pueden limitar el derecho al voto a ciertas personas, como los reclusos en cárceles, siempre y cuando las restricciones no sean arbitrarias o tengan el efecto de distorsionar el resultado de las elecciones. Los requisitos de ciudadanía, edad o residencia también se consideran restricciones razonables en la mayoría de los casos. Las restricciones se deben declarar con bastante antelación al voto para permitir que aquellos que son objeto de las restricciones o sus abogados tengan acceso a los recursos legales.

El empadronamiento debe ser bien ejecutado porque a) puede fomentar o desalentar la participación de la ciudadanía, b) es fundamental para propiciar en el pueblo un sentido de inclusión por medio de la participación y c) es la base esencial en que se apoyan las tabulaciones el día de las elecciones. El empadronamiento plantea una serie de temas importantes, como el de garantizar un sistema de registro fiable por medio del "autoempadronamiento," y la necesidad de las campañas de educación cívica. La eliminación periódica de los nombres de las personas en el registro electoral que se han mudado del distrito electoral o han fallecido es también muy importante. Los requisitos de empadronamiento deben ser claros, comunicados con efectividad y aplicados uniformemente por los funcionarios electorales. La falta de uniformidad en la inscripción de los nombres y la registración múltiple de la misma persona también pueden plantear dificultades. La preparación de un padrón totalmente nuevo, en ocasiones ineludible debido a problemas con el viejo padrón imposibles de corregir, es costosa e insume tiempo. La seguridad del padrón en una forma que evite el fraude y la manipulación es también importante para fomentar y mantener la confianza del público y de esa forma ayudar a garantizar la celebración de elecciones libres y justas.

En la medida que Cuba ingrese a un período de transición democrática, se producirá una necesidad inmediata de programas integrales a largo plazo de educación e información a la ciudadanía, a fin de crear un ambiente en que los valores democráticos sean comprendidos y compartidos por la población. Las labores de educación cívica e información del votante son fundamentales en las sociedades que no han tenido la experiencia de votar en un ambiente democrático. Las campañas de información al votante ofrecen a los ciudadanos instrucción sobre el proceso de votación. También promueven la participación en el proceso electoral, al igual que las normas democráticas de tolerancia y cambio no violento. En forma más general, los programas de educación cívica sin afiliación partidaria pueden promover los valores democráticos y deben ser incorporados como un elemento vital a los programas escolares de educación general.

Todos los ciudadanos, independientemente de su estado o condición, tienen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, a ser electos y a tener igualdad de

acceso al servicio público en su país. La verdadera posibilidad de elegir depende de una clara separación entre el Estado y los partidos políticos, y de que el partido en el poder esté "desvinculado" del gobierno. Asimismo, se deben desalentar los obstáculos que impidan la participación, a excepción de aquellos que sean compatibles con la seguridad pública y los principios democráticos.

No obstante, existen limitaciones y requisitos que pueden ser considerados razonables. Es posible que se exija a los candidatos declarar su afiliación partidaria, o de lo contrario postularse como independientes. El derecho a la candidatura puede estar condicionado por criterios como la edad mínima, el lugar de residencia, el tiempo de residencia y la ausencia de elementos descalificantes como la detención penal. En los sistemas presidenciales, es posible que se prohíba a un miembro de un poder de gobierno ejercer en otro. La representación legislativa puede estar supeditada a aquellos partidos que obtengan un cierto número o porcentaje mínimo de votos. Los partidos pueden perder su derecho a ocupar un lugar en la papeleta si no reúnen un cierto número de votos. La inscripción de los partidos nuevos puede depender de conseguir el apoyo de un cierto número de adeptos en todos los departamentos o provincias del país, sujeto a pruebas de razonabilidad. En algunas circunstancias, se pueden extender prohibiciones a partidos políticos que promuevan el odio religioso, étnico o racial, se dediquen a la propaganda bélica o propicien el derrocamiento violento del gobierno.

Las transiciones democráticas se dan con frecuencia en situaciones en que el partido en el poder ha detentado durante muchos años el monopolio de acceso a los recursos del Estado. Inclusive en los países en que esto no se da, la financiación pública de los candidatos o las organizaciones partidarias, las contribuciones privadas o extranjeras a los candidatos o partidos y las limitaciones a los gastos de la campaña son temas muy pertinentes que deben debatirse. Los defensores de financiar las campañas con fondos públicos suelen justificarlo como una forma de ayudar a "equiparar las reglas del juego," garantizar el mismo acceso a la candidatura y a la participación popular, y ayudar a eliminar los elementos más nefastos de la corrupción pública. No obstante, sólo equiparar las reglas de juego mediante una distribución más justa de los recursos no resuelve todos los problemas. La Corte Suprema de los Estados Unidos, por ejemplo, estableció en un fallo que los límites a los gastos de las campañas violan la garantía constitucional de la libertad de expresión (*Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1, 1976). Por otra parte, si el partido de oposición está limitado a gastar no más que el partido oficialista, y el oficialismo disfruta de las ventajas naturales de estar en el poder, ¿son las condiciones de juego realmente igualitarias?

Los procedimientos y las prácticas electorales bien elaboradas, junto con adecuadas garantías y protecciones jurídicas, resultan fundamentales para celebrar elecciones libres y justas. Lo que sucede el día de las elecciones no es el único factor que determina la justicia de una elección, aunque una elección teñida de irregularidades masivas cometidas sólo ese día tampoco puede ser validada. El contexto electoral, lo que sucede en los meses y semanas antes de que los votantes concurren a las urnas, es uno de los factores primordiales para determinar si los ciudadanos han tenido el derecho de participar plena y libremente en la conducción de los asuntos públicos, a ser elegidos y a tener igual acceso al servicio público.

La libertad de movimiento, de reunión, de expresión y de asociación deben ser respetadas durante todo el período electoral para que la elección sea considerada libre y justa. Los partidos políticos y los grupos asociados a los mismos deben tener acceso normal a los medios de comunicación y tener la posibilidad de comunicar sus opiniones en general a la

población. La seguridad física y material son derechos de todos los que participan en el proceso, al igual que es obligación de todos desempeñar sus actividades legalmente. El voto secreto no sólo se debe ejercer, sino que sus beneficios han de ser comunicados a la población antes de las elecciones. Los derechos de los ciudadanos se deben ejercer sin intimidación y miedo. El fraude y la manipulación se deben evitar.

En situaciones de transición, como la que va a atravesar Cuba, se ha determinado que la presencia de observadores internacionales puede aportar considerables beneficios. Por ejemplo, expertos de otros países pueden examinar aspectos pertinentes del proceso, su organización y conducción a fin de determinar si se han observado las leyes del país anfitrión, al igual que las pautas y normas internacionales. Por otra parte, los observadores extranjeros deben ser considerados por los votantes como defensores imparciales del proceso democrático, y su presencia una garantía de que el proceso será respetado. Al emitir juicios sobre el proceso, los observadores procuran aplicar las normas internacionales a las condiciones locales. Procuran determinar si se han establecido las condiciones generales que permiten la celebración de elecciones justas y libres, a diferencia de tratar de detectar infracciones técnicas de las leyes o reglamentaciones.

La responsabilidad del gobierno de garantizar que las campañas sean pacíficas y que se respeten los derechos humanos puede ser facilitada por acuerdos entre las partes para limitar la retórica enardecida y sancionar la conducta violenta de sus miembros. La cuidadosa atención a situaciones que pueden recibir indebida amplificación o magnificación en la atmósfera enrarecida de las campañas y las elecciones puede ayudar a mejorar las condiciones de la campaña con el transcurso del tiempo, y limitar las posibilidades de que escale la violencia. Nada puede cuestionar el compromiso de un gobierno con el proceso democrático más velozmente que la renuncia a actuar rápida y eficazmente en respuesta a la violencia o a la amenaza de violencia.

En la moderna era de la informática, y en una democracia avanzada, la divulgación de las plataformas y los programas de los partidos y los candidatos, no se debe limitar a una congregación masiva fácilmente manipulada y controlada, o a discursos enardecidos en plazas públicas. Hoy la clave es tener acceso a los medios de comunicación. El pleno ejercicio del derecho a elegir en las urnas con conocimiento de causa requiere un plan de acción de parte de cualquier autoridad cubana interina para garantizar el pluralismo. Si no se exige a los monopolios estatales de la radiodifusión y la prensa que observen políticas de igualdad de acceso, se arriesga el descrédito de todo el proceso de transición.

Los códigos de conducta establecidos por los gobiernos o los partidos en competencia pueden promover campañas y elecciones pacíficas y al mismo tiempo servir como modelo de utilización de la democracia como un medio para resolver el conflicto social. Al hacerlo, todos los partidos pueden beneficiarse, y con el tiempo fortalecer la propia capacidad del sistema, de reaccionar con firmeza frente a aquellos que propician la violencia y la conducta antidemocrática. Un código puede fijar reglas básicas y al mismo tiempo ofrecer un mecanismo de consulta periódica entre los partidos y el sistema electoral profesional. Los canales de comunicación abierta pueden ayudar a evitar malentendidos e incidentes que podrían desembocar en un conflicto mayor.

Es necesario contar con mecanismos para manejar quejas y resolver disputas antes de que la campaña comience de lleno, de modo que los distintos participantes puedan saber claramente cuál es el método establecido para la resolución de disputas. Los ciclos electorales, con el choque de pasiones e intereses, suelen suscitar disputas, incluso entre

profesionales competentes que procuran aplicar las reglas establecidas. En situaciones de transición como la que probablemente experimentará Cuba, pueden surgir disputas con mayor frecuencia, agravarse rápidamente, y crear enormes tensiones en el proceso que socaven la confianza del público en el mismo. La clave para resolver las quejas y disputas es plantearlas en el momento oportuno, además de la utilización de una autoridad independiente e imparcial.

D. Historia Jurídica y Constitucional: Análisis Comparativo

Como observa en el próximo capítulo el especialista de IFES, la autoridad de IFES en materia jurídica, las constituciones sirven como cartas fundamentales para la organización, la regulación y la restricción de los poderes básicos de gobierno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La rica historia constitucional de Cuba registra numerosos intentos por organizar el país bajo el estado de derecho, principios democráticos, el concepto de la separación de poderes y elecciones libres y justas.

Los primeros dos anteproyectos de constitución en Cuba, las Constituciones de 1812 y 1858, aunque nunca fueron promulgadas por las autoridades coloniales españolas, reflejaban la doctrina liberal española, francesa y norteamericana de que la autonomía debe ser guiada por una ley fundamental escrita. En su rebelión en contra de la corona española, José Martí plasmó esta herencia en el "Manifiesto de Montecristi", donde exhortó a la independencia de Cuba con su propia constitución.

A fines de la guerra con España, se celebraron elecciones en Cuba para elegir a los delegados a la asamblea constitucional, convocada en el año 1900, la cual redactó una constitución aprobada en agosto de 1901. El documento era similar a la Constitución de los Estados Unidos, establecía un gobierno democrático y los derechos de libertad de expresión, reunión y religión. Consagraba los derechos básicos de proceso legal y el derecho de hábeas corpus.

Sin embargo, muchas de las cláusulas de la constitución no fueron aplicadas en la práctica por los distintos poderes de gobierno. El presidente Grau abrogó la Constitución de 1901 en 1933, decretando leyes provisorias para gobernar a Cuba como medida supuestamente de corto plazo. Recién en 1939 se celebraron elecciones para los delegados a una Convención Constituyente cuya intención era reconciliar los desencontrados intereses políticos en Cuba que habían causado la inestabilidad de la década de 1920 y 1930. Los delegados representaban un amplio espectro de intereses, entre los que se contaban los representantes del Partido Comunista. De esa forma se inició en Cuba un efímero experimento de pluralismo político.

La Constitución de 1940 estableció algunos de los principios de derechos civiles más avanzados de la época. Transformó radicalmente al gobierno cubano en un sistema semiparlamentario. El presidente seguía siendo el jefe de estado, pero sería asistido por un Primer Ministro, al igual que un gabinete, este último responsable ante la legislatura, el cual podría remover a los ministros a su voluntad mediante un voto de desconfianza. La constitución delimitaba más claramente los derechos de propiedad, prohibiendo las ocupaciones ilegales. También reafirmaba las facultades del poder judicial, al igual que su separación del poder ejecutivo y el legislativo. El gobierno local fue objeto de una reestructuración profunda, con transferencia de poder del gobierno central.

Algunas de las diferencias más notables entre la primera y la segunda constitución de Cuba apuntaban a la familia, la cultura y el trabajo. La Constitución de 1940 ofrecía protecciones mucho mayores para estas actividades, aunque los principios expresados sólo significaron una aspiración para el gobierno cubano, ya que no existieron medios claros de garantizar su aplicación.

En 1952, la Constitución Cubana fue suspendida por Fulgencio Batista con posterioridad a su golpe de estado ese año. Se suponía, sin embargo, que algunas de las garantías de los derechos individuales contenidas en la constitución iban a ser respetadas. No obstante, durante el mandato de Batista, estas garantías constitucionales fueron suspendidas, con lo cual se interrumpieron las aspiraciones de Cuba de tener una constitución moderna que reflejara los principios democráticos.

Aunque muchas cláusulas de gran alcance nunca fueron llevadas a la práctica, la Constitución de 1940 representa un documento jurídico de suma importancia en la historia de Cuba. Sirvió como codificación de las aspiraciones de Cuba de desarrollo jurídico y socioeconómico. Cuando fue suspendida, se convirtió en un factor de cohesión para muchos partidos y grupos políticos dentro de Cuba. Su establecimiento fue también la meta declarada de los movimientos revolucionarios en Cuba durante la década de 1950, inclusive el de Fidel Castro. En 1953, Castro declaró:

La Constitución [de 1940] se interpreta como la ley básica y suprema de la República, que define la estructura política del país, regula la función de los organismos del estado y determina los límites de sus actividades. Debe ser *sui generis*, estable, perdurable y, hasta cierto punto, inflexible.

La Constitución de 1940 será indudablemente uno de los principales basamentos jurídicos para cualquier gobierno interino de Cuba en el futuro.

E. Grupos y Organizaciones no Gubernamentales: Sus Funciones en el Presente y el Futuro de Cuba

El continente americano, en opinión del especialista de IFES en desarrollo político, ha experimentado una revolución dentro de su sociedad civil. Grupos de interés aislados que antes actuaban independientemente y sin mucha comunicación y coordinación se han mancomunado en redes y coaliciones transnacionales de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Las mismas han transformado el paisaje político y socioeconómico de los países en que operan. Dentro del contexto de la revolución Informática, el insondable volumen de información de que disponemos hace posible terminar la dependencia de las ONGs de las organizaciones jerárquicas tradicionales para la captación, el procesamiento y la acción en materia de información. En su lugar se está gestando una estructura más igualitaria, con mucha mayor diversidad tanto en tipos como en canales de información. Ello ha dado como resultado sociedades más complejas y más interconectadas.

Las ONGs en toda la región ayudan a salvar la inmensa brecha entre las comunidades e individuos que los integran y los que formulan políticas en la cima de los sistemas del estado. Estas organizaciones puedan suministrar una gran cantidad de información, opiniones y análisis a los órganos de decisión, y al mismo tiempo poner a sus propios miembros en un posición más eficaz dentro del sistema. Las ONGs han proliferado bastante

con el retorno a la democracia en América Latina, y han experimentado parte de su mayor crecimiento durante los períodos de elecciones abiertas.

Si el pasado es prólogo, la historia de las organizaciones cívicas cubanas es un buen indicador del potencial de actividad de las ONGs que espera ser desatado ante el primer signo de libertad. Como notara un politólogo cubano:

Cuba no empieza a construir una sociedad civil de la nada. Quedan recuerdos institucionales y ciertamente registros históricos de los poderosos sindicatos, las asociaciones de plantaciones de caña de azúcar y productores de azúcar, las asociaciones de estudiantes universitarios y los colegios o asociaciones profesionales, todas ellas dedicadas muy activamente a representar a sus clientes en la vida política y económica del país. De hecho, bajo el escudo de la Resistencia Cívica, muchas de estas entidades jugaron un papel decisivo en la llegada de Castro al poder; no para instalar el comunismo, como lo hizo él, sino para restablecer la Constitución de 1940.

En la Cuba de hoy, las moribundas organizaciones auxiliares del Partido Comunista, que representan supuestamente a los trabajadores, los artistas, la mujer y la juventud, son un pobre sustituto de la verdadera sociedad civil. Si la experiencia de Europa Oriental sirve de guía, es probable que el oxidado aparato del viejo régimen juegue un papel mínimo en la transición de Cuba. Pocos grupos, independientemente de que sus objetivos manifiestos hayan sido apolíticos, se han acercado siquiera a la estatura de una verdadera ONG. Un pequeño y valiente grupo de activistas de derechos humanos y periodistas disidentes, además de la Iglesia Católica, cuyas actividades siguen siendo sumamente restringidas, representan el único atisbo de una sociedad civil independiente.

Es importante, entonces, que un gobierno interino reconozca el valor de las ONGs auténticas como vehículos de la participación popular, sin procurar restringir sus opiniones o limitar su libertad de expresión. La legitimidad del proceso de transición puede verse acrecentada si los líderes de la transición escuchan a las ONGs y alientan la labor de las mismas.

La libertad de prensa es también una parte absolutamente esencial de cualquier transición. En Cuba, el reducido grupo de periodistas independientes han sido sometidos a una represión incesante. Las detenciones, golpizas de los agentes del estado, el exilio forzoso, la confiscación de los productos y materiales de su trabajo, y los "actos de repudio" patrocinados por el régimen en que los partidarios del gobierno les agreden verbalmente, en ocasiones en forma física, son algunas de las tácticas empleadas para silenciar a la prensa.

Durante la transición, será fundamental eliminar las restricciones del régimen sobre los periodistas en forma individual y colectiva, garantizando al mismo tiempo que se oigan todas las opiniones políticas en lo que probablemente seguirá siendo, a corto plazo, la prensa estatal de Cuba. Ello incluye no sólo el diario *Granma*, sino también las decenas de periódicos semanales y mensuales, las cinco radioemisoras nacionales, 14 provinciales y 31 municipales, además de las dos redes nacionales de televisión. La restauración de siquiera algunos medios de comunicación de masas a manos privadas y el entrenamiento de los periodistas en sus derechos y responsabilidades en una sociedad libre pueden ayudar a crear mejoras inmediatas en la diversidad y calidad de la información que recibe el pueblo cubano.

F. Opciones para Crear un Sistema Democrático

1. Opciones Constitucionales

La constitución de una nación aporta el marco jurídico para el ejercicio de los derechos relacionados con la celebración de elecciones, incluyendo los derechos a votar, a postularse como candidato, a reunirse o asociarse en partidos políticos y a la resolución de disputas electorales con arreglo a la ley. En algún momento, el gobierno interino en Cuba tendrá que contemplar cambios en el sistema jurídico y político existente. Estos cambios podrían incluir la reforma de la actual Constitución de Cuba (1976), utilizando como guía las constituciones cubanas anteriores; la derogación de la Constitución de 1976 en su totalidad y el restablecimiento de una constitución anterior; la promulgación de una constitución totalmente nueva; o la gobernación *de facto* sin constitución hasta que se celebren elecciones generales.

Como comentábamos, muchas de las libertades y derechos consagrados en constituciones cubanas anteriores nunca fueron llevados a la práctica ni se observó su cumplimiento. No obstante, el pueblo cubano ha expresado el deseo constante e irremiso de ser gobernado por una constitución que reflejara su derecho soberano a autogobernarse. Cuba ha demostrado la capacidad de redactar y aprobar constituciones modernas que reflejan los modernos ideales de la separación de poderes, los derechos humanos y civiles y las limitaciones al poder del gobierno.

La Constitución de 1901 consagró el concepto de una Cuba soberana, independiente de la corona española. Sin embargo, no se trata de un documento moderno en ningún sentido, y no refleja la realidad política, electoral y económica que confronta el pueblo cubano un siglo después. No es un modelo apropiado para ser utilizado por un gobierno de transición.

Tampoco la Ley Fundamental de 1959 y la Constitución de 1976 parecen ser basamentos apropiados para una Cuba moderna y democrática. Hacer que las mismas cumplan con las normativas internacionales que rigen los derechos electorales y otros derechos democráticos exigiría un reacondicionamiento drástico, específicamente la necesidad de introducir cláusulas que tienen que ver con una economía de libre mercado y el imperio de la ley. Se tendría que eliminarse el dogma comunista que sirve actualmente como la fuerza directiva central de la Constitución de 1976 y agregar cláusulas que permitan la existencia de otros partidos y creencias dentro de Cuba. Finalmente, sería necesario alterar las estructuras de gobierno para permitir la separación de poderes y la revisión judicial de las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

El restablecimiento de la Constitución de 1940 era un objetivo de muchos cubanos en el período anterior a Castro y sigue siendo el objetivo de muchos cubanos que son disidentes en la isla o en el exterior. Son de interés específico las cláusulas que podrían servir como guía para una Cuba en transición. Las protecciones y los derechos afirmativos de la Constitución de 1940 relativos a la celebración de elecciones figuran ciertamente entre sus grandes virtudes. El desarrollo de un sistema electoral multipartidario en Cuba se beneficiaría considerablemente de los derechos y libertades acordados a los partidos políticos y otras organizaciones. Tener un Tribunal Electoral Superior con competencia especial en el proceso electoral, una institución que ha resultado útil en otros países, también se podría considerar como una forma de garantizar los derechos de voto y la apropiada resolución de disputas en un período de transición.

Existen, por lo tanto, muchos aspectos positivos en la Constitución de 1940, no siendo el menos importante el hecho de que fue producto de un consenso abrumador en el momento de su aprobación, y más adelante fue incluso un punto de convergencia para muchos de los que apoyaron la revolución de Castro. Si necesitara modificaciones, bien podría ser la opción constitucional con menos posibilidades de generar conflicto durante un período de transición. Sin embargo, algunos observadores contemporáneos sostienen que muchos cubanos la identifican con el período de Batista, lo cual indica la necesidad de seleccionar cuidadosamente las mejores prácticas contenidas en el documento, a diferencia de reflotarla en forma total.

Una alternativa para un gobierno de transición sería utilizar la Constitución de 1940 para tres fines preliminares y muy básicos que ayudarían a garantizar la confianza en el proceso de transición. Se trata de: 1) la elección de las personas que ocuparán los cargos ejecutivos y legislativos; 2) el restablecimiento de las libertades civiles elementales, prestando especial atención a la creación de un ambiente en que se puedan celebrar elecciones transparentes y abiertas; y 3) la creación de un nuevo sistema de tribunales. Este último debería incluir una autoridad independiente, como el tribunal superior electoral de la Constitución de 1940, que podría garantizar la adecuada aplicación de la cláusulas de la constitución y la ley relativa a las elecciones, y dirimir las disputas electorales.

Otro enfoque sería que el gobierno de transición sancionara lo que se podría denominar una constitución “breve” o interina. Esta constitución crearía un gobierno con un horizonte bien definido para el corto plazo y con objetivos limitados. Estos objetivos podrían incluir: el mantenimiento de la paz; la consolidación del poder político dentro de la comunidad democrática; el llamado a elecciones, y la elaboración de un marco para la creación de instituciones a largo plazo con arreglo a una constitución nueva o reformada.

Una constitución interina permitiría a los funcionarios cubanos desempeñar ciertas funciones básicas durante la transición, con la meta de aprobar una constitución permanente después de celebrar las elecciones para el parlamento y la presidencia. La constitución interina estipularía elecciones libres justas, aplicaría las normas internacionales para su realización, y demostraría la intención de Cuba de formar un gobierno democrático con poderes separados independientes. Es importante destacar que la constitución interina incluiría garantías de los derechos humanos básicos hasta la aprobación de una nueva constitución, y esbozaría el procedimiento y los plazos para la adopción de una constitución permanente.

Para garantizar una completa transición a un gobierno electo permanente, la autoridad interina debería imponer limitaciones temporales estrictas al desempeño de sus obligaciones, y podría incluso considerar la prohibición de que los miembros de la autoridad provisional ocuparan cargos en el posterior gobierno.

Las opciones planteadas anteriormente son estrictamente eso, opciones. El gobierno de transición será el encargado de tomar las decisiones finales respecto de las leyes que regirán en Cuba en la transición.

Al tomar decisiones sobre el futuro, el pueblo cubano confrontará la tarea de decidir qué tipo de instituciones y prácticas democráticas se adaptarán mejor a sus necesidades. Estas decisiones reflejarán las lecciones del pasado de Cuba, al igual que ideas sobre lo que constituyen las mejores prácticas en otros países. Al elegir, no existen respuestas “correctas,” salvo la que funcione mejor para los cubanos en el presente y en el siglo 21.

2. Otras Opciones Políticas a Ser Consideradas por un Gobierno de Transición en Cuba

Una de las decisiones que confrontará el pueblo cubano será elegir entre un sistema presidencial o parlamentario. En un sistema presidencial, el jefe de estado es también el jefe del gobierno, elegido directamente por el pueblo. En los sistemas parlamentarios, el gobierno es elegido por la legislatura nacional, quien puede destituirlo. Los defensores de los dos sistemas pueden encontrar ejemplos de éxitos y fracasos en ambos para defender su posición. Como señaláramos, Cuba ha tenido experiencia tanto con el sistema presidencial como con el semiparlamentario.

a. Presidentes o Parlamentos

Ciertos politólogos aducen que los sistemas parlamentarios ofrecen mejor garantía de estabilidad en la democracia que los sistemas presidenciales. Señalan que los sistemas con separación de poderes que dividen a la legislatura del presidente, y cuyos mandatos fijos crean una situación de inflexibilidad entre las elecciones, entrañan inherentemente mayores posibilidades de conflicto. El cargo del presidente y jefe de gobierno combinado, apuntó un experto recientemente, conlleva cálculos políticos de “suma cero,” es decir, un sistema en que el ganador se lleva todo, inapropiado para sociedades que necesitan desesperadamente una conciliación. El mandato presidencial fijo crea crisis en el gobierno que pueden desembocar en crisis constitucionales, ya que existen pocos medios lícitos para reemplazar a un presidente fallido en la mitad de su mandato. Los defensores de los sistemas parlamentarios señalan que, en contraposición, éstos ofrecen una gran variedad de resultados políticos que incluyen la cooperación multipartidaria y los gobiernos de coalición. Las crisis se pueden resolver simplemente con un cambio de líderes o llamando a elecciones en forma súbita.

Otros expertos políticos disputan la idea de que los gobiernos presidenciales se vean obstaculizados necesariamente por mandatos fijos, gabinetes débiles y el abuso presidencial del poder. Un defensor del sistema presidencial notó que si bien los presidentes no pueden ser removidos por un voto de desconfianza, el mandato fijo no presenta mayor probabilidad que los mandatos flexibles de un sistema parlamentario de causar una crisis de gobierno. De hecho, este experto determinó que en las sociedades fragmentadas, la transición a un sistema presidencial tenía sentido, puesto que el régimen electoral fomentaba en la práctica la conciliación y la formación de consenso.

Una tercera opinión es la de Seymour Martin Lipset, decano de los teóricos de la democracia. El debate entre los sistemas parlamentarios y presidenciales es complejo y gira en torno a cuestiones de la cultura política, señalaba. Cuando un Primer Ministro cuenta con el respaldo de una clara mayoría en el parlamento, su cargo tiene mucha más autoridad que la de un presidente de los Estados Unidos. No respaldar al Primer Ministro implica el fracaso del gobierno. Los parlamentarios de la oposición, por otra parte, tienen la libertad de tratar de moldear la opinión pública, pero rara vez tienen mucha incidencia en las políticas del Ejecutivo, en total oposición a lo que sucede en los sistemas presidenciales.

En los sistemas presidenciales, señala Lipset, los mandatos del presidente y el gabinete no se ven afectados por las acciones del Legislativo. La disciplina del partido, en consecuencia, es mucho menor. La superposición de temas significa que se crean coaliciones legislativas dinámicas que dependen más del tema en debate que de la ortodoxia del partido. En los

sistemas presidenciales, señala, los representantes recurren a sus electores en búsqueda de dirección para de esa forma poder ser reelectos; los intereses locales son por ende mejor representados en el Congreso. Los miembros del parlamento, por otra parte, advierten que su destino depende en mayor medida de la posición del partido, y en ocasiones tienen que votar en contra del interés de sus electores.

b. Referendos

Presentar temas específicos de interés público a la masa del electorado para obtener su apoyo o rechazo por intermedio de un referendo o plebiscito nacional es una de las formas que tienen las democracias de resolver sus crisis. Los referendos pueden indicar la solución a un problema o convalidar una solución propuesta. En los últimos años, por ejemplo, los referendos de Chile y Sudáfrica pusieron fin a gobiernos autoritarios y de una minoría, respectivamente, y sentaron las bases para profundos cambios del sistema político. Sus defensores sostienen que los referendos ayudan a garantizar el estado de derecho. Representan una de las mejores formas de obtener y reflejar el consentimiento de los gobernados. En los países en que la revisión judicial es un elemento importante del sistema, los tribunales pueden revocar la opinión de la mayoría expresada en los referendos, del mismo modo que pueden hacerlo con las acciones de los representantes electos.

Los referendos pueden ser consultivos, con lo cual sirven como una encuesta de opinión definitiva que decide y orienta las políticas o la legislación, o pueden ser obligatorios, como parte de un proceso reglamentario. En este último caso, puede ser necesaria la aprobación de los votantes para habilitar una nueva ley o reforma constitucional. Se puede utilizar un petitorio de un número requerido de votantes, denominado "iniciativa", para colocar una propuesta en la papeleta en una elección programada o convocar a elecciones especiales. Los partidarios de los referendos consideran que éstos generan cambios, competencia, el gobierno de la mayoría y la participación ciudadana en el proceso democrático.

Los referendos se suelen convocar para abordar temas constitucionales con el fin de legitimar nuevos arreglos institucionales. Debido a que dichos votos expresan la soberanía popular, los nuevos regímenes que ganan un referendo cosechan grandes ganancias en términos de legitimidad democrática. Los referendos también pueden estimular a los líderes políticos a reducir los riesgos que corren al cambiar las reglas de juego. Al someter preguntas difíciles a consideración del electorado, pueden recibir orientación, refugiarse, o ambas, al tomar decisiones difíciles.

Los regímenes autoritarios recurren a los referendos para legitimar las medidas ya tomadas por la clase gobernante (por ejemplo, en Chile en 1980) o promover una imagen de apoyo popular que objetivamente no existe. Los referendos cuyos votos positivos alcanzan un total de 95 por ciento o más son en general un indicador confiable de la naturaleza antidemocrática del gobierno patrocinante.

Nunca se han celebrado referendos nacionales en cinco democracias importantes: India, Israel, Japón, los Países Bajos y los Estados Unidos. No obstante, varios estados de los Estados Unidos, al igual que Suiza, utilizan referendos con cierta regularidad y frecuencia.

Los referendos han tenido una historia interesante en los países de América Latina. De las casi 50 consultas realizadas allí, diez se produjeron en Uruguay, un país de larga tradición democrática. En 1980, un régimen militar responsable de derrocar a un gobierno electo en 1973 convocó un plebiscito sobre una propuesta de constitución autoritaria. A pesar de que

los medios de comunicación estaban rigurosamente controlados y existía un clima palpable de terror, los uruguayos rechazaron la propuesta por 57 a 43%. Y en 1988, el 55% de los chilenos, ante la oportunidad de manifestarse en forma positiva o negativa por otros ocho años de gobierno del general Pinochet, contestaron por la negativa.

c. Asambleas Constituyentes

Las Asambleas Constituyentes, otra forma de consulta popular, comienzan con la elección de representantes de toda la nación, quienes sesionan como un grupo legislativo para determinar las leyes y reglamentos fundamentales que regirán a los futuros gobiernos.

El uso de asambleas constituyentes tiene un desafortunado antecedente histórico en Cuba. En 1927, el Congreso cubano aprobó un plan para la elección de una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución de 1901, a fin de responder al deseo del presidente Gerardo Machado de prolongar su mandato. Los partidarios de Machado abarrotaron la asamblea y obligaron a una situación en que Machado pudiera postularse para la reelección. La flagrante manipulación reforzó la percepción de Machado como dictador, ayudando a galvanizar la oposición a su gobierno.

En América Latina, un ejemplo importante de una asamblea constituyente que jugó un papel esencial para el cambio es Colombia. A fines de 1980, acosada por la violencia de la guerrilla y los grupos paramilitares y ante el ataque sostenido de los carteles internacionales de venta de drogas, el gobierno democrático de Colombia había sufrido la erosión de su legitimidad. El Congreso no aprobó las necesarias reformas constitucionales. Para evitar la represión masiva, era necesario encontrar la forma de resolver la crisis usando procedimientos democráticos.

Un movimiento cívico llamó a un plebiscito para convocar a una Asamblea Constituyente. La legislación colombiana no contemplaba el referendo como una forma de convocar a una asamblea constituyente, de modo que la iniciativa no tenía fuerza legal. No obstante, "La Séptima Papeleta," el séptimo punto en la papeleta de las elecciones generales de marzo de 1990, se convirtió en una prueba informal del apoyo popular a la reforma constitucional. El resonante "sí" en las elecciones de marzo alentó al gobierno a redactar el texto de un referendo que solicitó autorización formal para la asamblea. De esa forma, la iniciativa se agregó formalmente en la papeleta en las elecciones presidenciales en mayo de 1990, y esta medida fue también aprobada.

Algunos colombianos argumentaron que era insensato colocar el futuro de la Constitución en manos de una asamblea compuesta por solamente 70 personas. Debido a la oposición en el Congreso y de varios ex- presidentes, se acordó restringir los puntos que podría reformar la Asamblea. Por otra parte, se acordó una serie de salvedades orientadas a reasegurar a la clase política, entre otras una prohibición de disolución del Congreso Nacional, y una prohibición a los miembros de la asamblea de postularse para el poder legislativo durante ocho años. La nueva Constitución, aprobada en 1991, produjo cambios radicales en la vida política de Colombia y es considerada por muchos como uno de los documentos más modernos y democráticos de nuestra época.

G. Sistemas Electorales y de Empadronamiento

1. Prácticas Electorales en Cuba

Luego de la independencia de España, y durante las deliberaciones de la primera asamblea constitucional de Cuba, se aprobó una ley electoral que establecía un sufragio limitado para los ciudadanos cubanos de sexo masculino. Si bien servía como marco básico para las elecciones democráticas, la ley no siempre se aplicaba. La falta de un poder judicial independiente y sólido para supervisar las elecciones significaba que la resolución de las disputas en el nuevo estado-nación era problemática. En consecuencia, las elecciones realizadas desde 1901 a 1933 se caracterizaron por numerosas disputas electorales y acusaciones de fraude, particularmente en las elecciones presidenciales, donde había más intereses en juego. Los candidatos presidenciales solían disputar los resultados de las elecciones, negándose en ocasiones a reconocer la victoria del contrincante.

Las elecciones presidenciales y legislativas en la década de 1940 fueron menos problemáticas, resultado quizá de la creación del Tribunal Electoral Supremo en la Constitución de 1940. La intención de quienes redactaron la constitución de que la observancia de ley y el proceso electoral pudieran exigirse ante la justicia está reflejada claramente en la amplia competencia asignada al Tribunal. No obstante, el proceso electoral fue suspendido como resultado del golpe de Batista en 1952. En 1958, un candidato patrocinado por Batista fue nombrado ganador en las elecciones presidenciales.

Con la llegada del régimen de Castro y la aprobación de la Ley Fundamental en 1959, el sistema electoral empezó a reconocer un solo partido, y la mayoría de las cláusulas electorales de la legislación nunca fueron aplicadas. Después de la aprobación de la constitución de 1976, se celebraron elecciones cada cinco años para los diputados a la Asamblea Nacional y para los delegados a las asambleas provinciales y municipales. El voto no era obligatorio por ley, pero era alentado por los funcionarios del gobierno como una demostración de lealtad al Estado.

Las elecciones a nivel municipal eran directas. Los municipios estaban divididos en distritos electorales, cada uno de los cuales enviaban un delegado a la asamblea municipal. El gobierno circulaba biografías y fotografías de los candidatos nominados por todo el distrito electoral durante el mes que precedía las elecciones. No se permitía otra forma de campaña. Las elecciones se realizaban con papeletas. En caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría simple, se realizaba una segunda vuelta. La participación en las elecciones era alta. Las elecciones, no obstante, no permitían la discusión de alternativas en materia política, y ciertamente solo permitían la participación del partido de gobierno. La prohibición de las campañas y el control eficaz del proceso de nominación para los cargos altos por parte del Partido Comunista y otras organizaciones controladas por el Partido garantizaban la elección exclusiva de aquellos que eran considerados políticamente fiables.

2. Prácticas que se Podrían Mantener o Reestablecer en el Período de Transición

Sería posible mantener o reestablecer en un período de transición una serie de ideas, sistemas y reglamentaciones tomadas de la experiencia previa de Cuba.

a. Comisión Electoral

La actual dotación de personal y el sistema de comisiones electorales a nivel nacional, provincial, municipal y distrital, al igual que las Comisiones Regionales y las Comisiones Especiales, podría seguir funcionando con arreglo a la legislación en vigencia o cualquier ley reformada o nueva aprobada por una autoridad interina. La jerarquía de las comisiones

corresponde a los tipos de elecciones realizadas durante toda la historia de Cuba (nacionales, provinciales y municipales) y refleja en general (en teoría sino de hecho) nociones modernas en materia de los deberes, derechos y obligaciones de los miembros de la Comisión Electoral. El personal actual de la Comisión Nacional posee experiencia en algunas de las obligaciones básicas requeridas de los funcionarios electorales y ha alcanzado un nivel considerable de competencia administrativa.

Desde un punto de vista técnico, existen las opciones de establecer un sistema completamente nuevo, o de usar los sistemas y personal en existencia durante el período de transición. Financiamiento y tiempo disponible son dos de los factores críticos que se tendrían que analizar. De un lado, mantener el sistema y la dotación de personal actual eliminaría la necesidad de capacitar a los miembros de las comisiones en los aspectos básicos de la administración electoral. En caso de que la autoridad interina deseara realizar elecciones según una ley nueva o enmendada, se podría capacitar a los comisionados existentes para que se adaptaran a la legislación nueva o enmendada en forma rápida y eficiente. Se evitaría el costo adicional de identificar, organizar y capacitar en forma total a los nuevos miembros de las comisiones electorales. Por otra parte, conservar el viejo sistema y a sus administradores podría generar fuerte oposición de los líderes de la oposición interna y los cubanos en el exterior. Los líderes de la transición tendrán que decidir si el proceso que eligen para administrar las elecciones puede llegar a ser tan polémico como llegar a perjudicar la credibilidad de las elecciones en su totalidad. Factores de financiamiento y tiempo se tendrían que analizar.

b. El Sistema de Empadronamiento

También desde una perspectiva técnica, el sistema actual de empadronamiento también se podría mantener en una situación de transición. El empadronamiento es universal y está íntimamente vinculado a los registros oficiales de los municipios. Los votantes son empadronados automáticamente por las Comisiones Electorales Regionales y Municipales cuando llegan a la edad de votar. En consecuencia, puede decirse con alguna certeza que los padrones poseen un alto nivel de exactitud y están actualizados para reflejar los cambios demográficos. Si bien es cierto que la automatización de los distintos registros electorales podrían ser un objetivo a largo plazo de un futuro gobierno de Cuba, será mucho más rápido y menos costoso utilizar los padrones existentes para la primera ronda de elecciones en una etapa de transición. Pero como el caso previamente mencionado, la opción de un empadronamiento nuevo y total ayudaría a la credibilidad de la transición. Los costos y el tiempo requerido también tendrían que ser analizados.

c. Restablecimiento de los Partidos Políticos

La participación de un amplio espectro de partidos políticos en los procesos electorales y políticos puede lograrse usando los derechos consagrados en la Constitución de 1940. Las cláusulas de la misma permiten a los partidos servir como el principal medio para organizar la discusión y la formulación de políticas en Cuba y ser el principal vehículo para la nominación de candidatos. Ello ampliaría la participación del público en el proceso y eliminaría la necesidad de las actuales “comisiones de candidatura” a nivel nacional, provincial y municipal.

d. Restablecimiento de la Función del Tribunal Electoral

Otro aspecto del legado electoral de Cuba que podría restablecerse es el Tribunal Electoral Superior. Dotar a un tribunal independiente de la facultad de supervisar el proceso electoral y exigir el cumplimiento de la ley electoral pudiera ayudar a reestablecer la confianza en el proceso. Al recrear el órgano judicial, se eliminaría a los poderes legislativo y ejecutivo de la decisión directa en un proceso en que tienen intereses políticos creados. El poder judicial queda también confirmado como el árbitro final de todas las disputas en el proceso electoral. Las facultades extraordinarias concedidas al tribunal, suponiendo que esté compuesto de personas verdaderamente independiente e imparciales, serviría para garantizar la eficiente administración de las elecciones y, lo más importante, asegurar la transferencia pacífica del poder después de anunciados los resultados de las elecciones.

Si la autoridad interina cubana es renuente a restablecer el Tribunal Electoral, se podría conceder a los tribunales de competencia general, como se hace en los Estados Unidos, la facultad de supervisar el proceso electoral y presidir la resolución de las disputas electorales. Los votantes, los partidos políticos y los candidatos podrían presentar las demandas relativas a las elecciones directamente en los tribunales.

H. Normas para los Derechos al Sufragio Según la Legislación y las Constituciones de Cuba

Cuando un gobierno interino hace un llamado a elecciones, una de las primeras cuestiones que debe decidir, ya sea por prescripción de la Constitución o por ley, es quién tiene el derecho a votar. Las autoridades cubanas pueden encontrarse en una situación análoga a la de los funcionarios legislativos y electorales en los países de la ex Unión Soviética. Esos países tenían una población dispersa bastante numerosa que expresó el deseo de regresar a su país de origen para participar en el nuevo y significativo proceso electoral por el que atravesaba el país.

El precedente histórico y jurídico para la ciudadanía, y por extensión, los derechos de voto, que existían en Cuba en el siglo XX, será un importante punto de referencia para los funcionarios de la transición. La constitución de 1901 concedió el derecho de ciudadanía a: los cubanos nativos, definidos como aquellos nacidos dentro del territorio de la República de Cuba o fuera del mismo de padres cubanos; aquellos nacidos dentro de la República de padres extranjeros que reclamaban el derecho al alcanzar la mayoría de edad; y aquellos nacidos en países extranjeros de padres cubanos que habían renunciado a la nacionalidad cubana, pero que reclamaban la ciudadanía al alcanzar la mayoría de edad. También contenía disposiciones que permitían a los extranjeros que cumplieran ciertos requisitos acceder a la ciudadanía cubana por naturalización. Los requisitos incluían haber establecido residencia durante por lo menos cinco años y haber declarado la intención, después de dos años, de pedir la ciudadanía. La ciudadanía cubana y los derechos de voto se perdían si un ciudadano adquiría la ciudadanía extranjera.

La Constitución de 1940 establecía normas similares. Al igual que la constitución de 1901, la ciudadanía se consideraba perdida al adquirir la ciudadanía extranjera o "aceptar la doble ciudadanía."

La Ley Fundamental de 1959 reitera en general las normas de ciudadanía en las primeras dos constituciones de Cuba, pero agrega cláusulas para aquellos extranjeros que habían servido en el ejército revolucionario y deseaban solicitar la ciudadanía cubana. Por otra parte, los extranjeros casados con ciudadanos cubanos, que habían residido en Cuba por un período de dos años y habían perdido su ciudadanía extranjera, podrían convertirse en

ciudadanos cubanos. Finalmente, los extranjeros que habían residido en Cuba por cinco años y declaraban su intención de adquirir la ciudadanía cubana dentro de su primer año de residencia podrían convertirse en ciudadanos. Perdían la ciudadanía cubana: aquellos que adquirían ciudadanía extranjera o ingresaban al servicio militar de otra nación; y aquellos ciudadanos naturalizados que posteriormente residían por un período de tres años o más en su país natal, salvo que reafirmaran cada tres años su intención de mantener la ciudadanía cubana.

Los derechos de voto y de ciudadanía actualmente vigentes en Cuba están consagrados en las enmiendas de 1992 a la Constitución Cubana y la Ley Electoral de Cuba en vigencia. La Constitución reitera las disposiciones de 1901 y 1940 que establecen que la ciudadanía cubana se pierde como resultado de la adquisición de la ciudadanía extranjera o la adquisición de la ciudadanía doble. La Ley Electoral señala que para votar, un cubano debe "ser residente permanente en el país durante un período no inferior a los dos (2) años anteriores a las elecciones y figurar en el Registro de Votantes de la municipalidad donde reside".

Existe la expectativa generalizada entre los miembros de la oposición interna y los cubanos en el exterior por igual, que estos últimos tendrán alguna incidencia en las futuras elecciones cubanas. Las modificaciones del sistema actual podrían incluir la posibilidad de participación de algunos o todos los miembros de la diáspora cubana. Se podrían aplicar restricciones razonables. Por ejemplo, se podría conceder el derecho a votar a los cubanos nativos que viven fuera de Cuba, o sus hijos nacidos en el exterior, que renuncien a cualquier ciudadanía no cubana que pudieran haber adquirido y que se registren como cubanos en un consulado cubano. Aquellos que conservaran otra ciudadanía perderían la ciudadanía cubana. Se podría acordar un período razonable de espera para aquellos que tomaran esa decisión. Quedaría, no obstante, la difícil decisión sobre si crear un costoso y complejo sistema de votación en el exterior, o si la votación de la diáspora se podría efectuar solamente en Cuba.

I. Logística de la Administración y la Seguridad Electoral

1. Marco de Transición

Las elecciones de transición en Cuba requerirán que se tomen una serie de medidas que garanticen las condiciones necesarias para un voto libre y justo. Aunque puedan existir buenas razones y considerable presión interna e internacional para que las elecciones se celebren rápidamente, se necesitan recursos y tiempo para garantizar que se desplieguen las estructuras adecuadas en una secuencia bien pensada.

Como explica el especialista en elecciones de IFES, estas medidas incluyen:

- Determinar un cronograma para el ciclo electoral, estableciendo los requisitos de cada etapa;
- Crear una administración electoral autónoma, con personal capaz de realizar diversas tareas durante la campaña y el escrutinio;
- Planificar y llevar a la práctica una campaña de información pública sobre el proceso electoral y establecer un marco para la cobertura de los medios de comunicación;
- Crear un proceso de apelación para que los partidos políticos y los ciudadanos presenten demandas sobre presuntas irregularidades en el proceso electoral;
- Fijar un mecanismo para asignar a los votantes a los diferentes distritos electorales;

- Preparar, imprimir, y distribuir los padrones y los registros electorales a los lugares de votación;
- Abrir el proceso de empadronamiento y aplicar estrategias para corregir la lista de votantes basándose en los nuevos registros y el proceso de verificación;
- Preparar y exhibir los nuevos registros de electores, poniéndolos a disposición para las impugnaciones;
- Instituir un proceso para el registro de los candidatos y su inclusión en la papeletas;
- Establecer las reglas para el financiamiento de las campañas;
- Determinar donde se ubicarán los colegios electorales y cuáles serán los requisitos mínimos para su construcción;
- Seleccionar los fiscales de mesa a nivel local y establecer pautas para regular el comportamiento de los funcionarios partidarios que participarán como observadores;
- Crear un sistema de seguridad electoral, incluyendo el resguardo de las urnas; y
- Diseñar un sistema para que los resultados de las elecciones se den a conocer públicamente en forma rápida y exacta, tanto los totales preliminares como el recuento final.

La mecánica del voto, cuando produce operaciones bien administradas el día de las elecciones, puede parecer engañosamente fácil; de hecho, requiere enorme atención en cuanto al detalle y la precisión de su planificación. Debido a que, en materia de elecciones, no hay dos oportunidades, deben identificarse las mejores prácticas para garantizar que prevalezca el conocimiento y la experiencia en cada etapa del proceso. Ofrecemos a continuación algunas precauciones en mayor detalle.

2. Comisión Electoral

La creación de un mecanismo para la administración de las elecciones es el primer paso en el proceso, a partir del cual dimanar lógicamente los otros pasos. Como notáramos, la comisión electoral independiente tiene antecedentes registrados en el derecho constitucional cubano. La tendencia actual, muy en boga en América Latina, es que las autoridades electorales independientes sean autónomas, en el sentido de que operan sin el control o la influencia del Ejecutivo o de los partidos oficialista o de la oposición. Pueden nombrar y despedir a su propio personal y tomar sus propias decisiones relativas al desarrollo del proceso electoral. Las comisiones o tribunales electorales no "legislan" en sí, pero pueden evitar los problemas que suelen producir las grietas en la ley electoral, propiciando acuerdos y emitiendo decretos. En estos casos, es importante que los requisitos constitucionales, las leyes electorales y las decisiones procesales tomadas por la comisión estén coordinadas entre sí.

Los comisionados electorales se encargan de vigilar la aplicación de la ley electoral y el acatamiento de las regulaciones —elaboradas por el plantel profesional de la Comisión— necesarias para que las elecciones funcionen.

La independencia de las comisiones electorales debe, en la medida de lo posible, reflejarse en sus presupuestos. Las comisiones que deben solicitar nuevos fondos al gobierno central en cada etapa del proceso electoral pueden experimentar grandes dificultades en cuanto a mantener su independencia del gobierno y el partido en el poder. En algunos países, las comisiones no reconocen afiliación partidaria en su administración pero los partidos políticos tienen voz, y a veces incluso voto, en sus deliberaciones sobre las decisiones más importantes. En otros países las comisiones están compuestas, formal o informalmente, por

representantes de los partidos políticos, sin estar controladas por ningún partido, y dependen de los intereses contrapuestos de los diversos partidos para tomar decisiones que sean justas para todos.

Desde un punto de vista técnico, existen las opciones de establecer un sistema completamente nuevo, o de usar los sistemas y personal existente durante el periodo de transición. El financiamiento y tiempo disponible son dos de los factores críticos que se tendrían que analizar. En Cuba, las autoridades de transición podrían decidir conservar las estructuras existentes de las comisiones y departamentos para la primera elección de transición. Es posible que los comisionados nombrados por el régimen actual, si reciben apoyo, conocimientos y experiencia de los especialistas externos y de su plantel a tiempo completo, podrían desempeñar con éxito su nueva responsabilidad de administrar las elecciones en una forma verdaderamente competitiva y libre. De cualquier modo, se debería dar prioridad a los criterios profesionales, al igual que su aceptación de parte de amplios sectores de la opinión pública, en la selección de todo el personal administrativo y operativo. Independientemente de que se mantenga el personal existente o se contrate nuevo personal, es importante que todos lo que participen en el proceso sean aceptadas por el público como personas honestas y capaces, que están decididas a aplicar la ley en forma equitativa y prudente.

3. Creación de un Proceso de Apelación

Para que las elecciones sean consideradas libres y justas, debe existir un proceso que garantice un resultado justo y expeditivo a las apelaciones presentadas por los ciudadanos y los grupos políticos. Entre los casos que se pueden presentar están los reclamos por exclusión de los registros electorales, las amenazas a la seguridad física, la presencia de votantes "fantasmas" en los registros oficiales y el manejo irregular de las urnas. Debido a que el sistema electoral actual de Cuba no permite planteamientos reales de la ciudadanía sobre los actos de la institución responsable de conducir las elecciones, será necesario crear dicho procedimiento. El proceso debe garantizar el derecho de reclamo y una audiencia ante una entidad oficial. En algunos países latinoamericanos, como Paraguay, el Tribunal Electoral se encarga tanto de la administración electoral como de resolver las demandas. En otros, como Perú, la administración y la resolución de disputas son manejadas por distintas entidades. De cualquier forma, el proceso de apelación no debe ser excesivamente complicado, y los casos deben resolverse en forma expeditiva.

4. Empadronamiento

La creación de registros electorales confiables requiere tiempo y recursos. La oficina de registro electoral debe ser responsable de la cartografía electoral, un perfil geográfico de cuántas personas están empadronadas y dónde, para determinar la distribución óptima de los lugares de votación, el tamaño y la forma de los distritos electorales y proveer en cada caso una oficina local de administración electoral. Las actividades de empadronamiento requieren la contratación de personal técnico con la capacidad de organizar grandes operaciones y preparar presupuestos detallados, además de ser versados en gestión de sistemas y diseño de organizaciones. Los datos del padrón deben ser objeto de revisiones periódicas a cargo de organizaciones externas, a fin de garantizar que no se produzcan omisiones sistemáticas de los datos.

El empadronamiento es una ciencia, no un arte, que requiere herramientas normalizadas apropiadas para su aplicación exitosa. La Lista Electoral debe ser un solo registro nacional

basado en procedimientos uniformes. Se deben diseñar formularios homogéneos para garantizar que no existan duplicaciones en los registros, y para poder agregar o eliminar nombres o cambiar direcciones. Se deben establecer criterios de validación y comparación para controlar la calidad en materia de confiabilidad y accesibilidad de la información. Es necesario preparar manuales para los funcionarios electorales en constante contacto con el público, a fin de orientarlos sobre cómo responder a los reclamos y las consultas de la ciudadanía. Se debe llegar a acuerdos con la entidad responsable de registrar los nacimientos, matrimonios y defunciones para compartir los datos, y con los magistrados de los tribunales electorales, quienes deben estar facultados para efectuar agregados o supresiones en los registros.

Desde un punto de vista técnico, a corto plazo se recomienda utilizar los padrones cubanos existentes, en lugar de incurrir en ingentes gastos y esfuerzos para crear nuevos padrones. De lo contrario, será necesario un importante despliegue para instalar nuevas oficinas de empadronamiento en lugares estratégicos, realizar una campaña de información para informar a los ciudadanos de la necesidad de empadronarse y el vencimiento de los plazos. Debido a la que preparación de la lista electoral requiere una inmensa cantidad de datos, la misma debe ser automatizada.

El período para la actualización de la direcciones de los votantes inscriptos y el empadronamiento de los nuevos no debe ser inferior a 90 días, con un periodo posterior de 30 días en el cual se exhiben los registros de electores para la inspección del público, una costumbre generalizada en América Latina. Ello permite a los ciudadanos, las organizaciones cívicas y los grupos políticos denunciar cualquier anomalía contenida en los registros, ya sea exclusión o inclusión indebida, o simplemente errores. Esta etapa debe ir acompañada de una campaña de información para concientizar a la población de la importancia de revisar la exactitud de los registros. Será necesario un período adicional de 30 días para que la oficina de empadronamiento analice los comentarios de los ciudadanos y responda en forma acorde para generar la información correcta en los registros electorales exhibidos. Los veinte días requeridos para imprimir los registros de electores por región, distrito y área electoral significa que se necesitará un total de 170 días, como mínimo, desde la iniciación del proceso de actualización hasta la publicación de los registros electorales finales. Una vez obtenida la distribución geográfica de los votantes, deben revisarse los distritos y las áreas electorales para realizar los ajustes necesarios en los distritos a fin de garantizar paridad demográfica entre las jurisdicciones.

5. Creación de un Sistema de Seguridad Electoral

La preocupación por la seguridad es inevitable en cualquier elección justa y libre. Incluye la seguridad física de los votantes, los candidatos y los grupos políticos, al igual que el resguardo de los elementos del proceso: el voto secreto, las medidas para evitar la votación múltiple y la cadena de custodia de las urnas.

Ninguna elección se puede considerar libre y justa si existe un patrón de intimidación o violencia en contra de las personas o grupos políticos. Como señaláramos en otro lugar en este informe, la falta de represión de dichos actos cuestiona el compromiso del Estado en lo que hace al gobierno democrático. En este sentido, es importante incorporar a las fuerzas de seguridad del país a este proceso, haciendo hincapié en su deber de velar por la vida y la propiedad de la ciudadanía, y ofrecerles la información que necesitan para cumplir con sus obligaciones en todo el proceso. Reviste particular importancia que comprendan su papel en cuanto a la seguridad del voto y la intervención imparcial de las disputas localizadas. El día

de las elecciones, en particular, es necesaria la vigilancia de las fuerzas de seguridad para crear un ambiente en que la participación de todos sea no sólo una posibilidad sino también la norma.

En algunos países, la policía cumple la misión fundamental de mantener el orden el día de las elecciones; en otros países las Fuerzas Armadas se ocupan específicamente de resguardar la cadena de custodia de las urnas antes, durante y después del día de las elecciones. En Nicaragua, la desconfianza del público hacia la policía y las Fuerzas Armadas era tal que la comisión electoral creó y destacó una policía electoral cívica de carácter temporario, responsable sólo ante la Comisión. En Cuba, el tipo de transición que se dé probablemente tendrá un gran impacto en la aceptación pública de la participación de las fuerzas de seguridad en el proceso. Las autoridades de transición pueden estimar adecuado que la comisión electoral nombre a su propio personal de seguridad electoral, como lo hizo Nicaragua. De cualquier forma, la eventual incorporación de las fuerzas de seguridad como participantes en el proceso democrático, tal cual ha ocurrido en la mayor parte de América Latina, es fundamental para todos los interesados.

Se deben crear controles de seguridad para el diseño y la impresión centralizada de literatura, formularios y papeletas. Es menester prestar especial atención para evitar que las personas no autorizadas adquieran materiales impresos, al igual que la producción descontrolada de materiales para las elecciones y transferencias y entregas no documentadas. Se deben implantar procedimientos de auditoría para los procesos de producción y distribución de materiales. Cada etapa del proceso de documentación debería ser aprobada a medida que se completa, lo cual ayudaría a reducir la confusión y la búsqueda de culpables si algo sale mal.

La tinta indeleble, muy utilizada en América Latina y en otros lugares del mundo para identificar a las personas que ya votaron, ayuda a reducir la posibilidad de que una persona vote varias veces y, quizá lo más importante, a inspirar la confianza del público en el proceso. Debe adquirirse en cantidades suficientes mucho antes del día de las elecciones, y distribuirse de acuerdo con el volumen de necesidad que sugiere la información del registro.

Se deben construir separadores o paneles y distribuirlos con suficiente tiempo para garantizar que se respete el derecho de todos los votantes al voto secreto. La cadena de custodia de las urnas, incluida su inspección antes de la apertura de las mismas, debe coordinarse con los fiscales locales de mesa, los funcionarios de seguridad y los representantes de los partidos.

Las medidas de seguridad también se aplican a los resultados de las elecciones. Puede existir la necesidad de contar con comunicaciones especiales, líneas telefónicas, máquinas de telefax, formularios codificados y vehículos de transporte para proteger los resultados y garantizar la detección de cualquier formulario o datos falsificados.

J. Educación Cívica y del Votante

Una transición política en Cuba creará la necesidad inmediata de programas integrales de educación e información para el ciudadano a corto y largo plazo. Los programas de información al votante son de corta duración y emplean medios electrónicos e impresos. En general, los programas de información al votante brindan información sobre el horario, las fechas y lugares para empadronarse; exhiben los padrones, la ubicación de los recintos y los procedimientos de votación. Incluyen además información sobre cómo y dónde se

cuentan los votos, y sobre las medidas que se han tomado para garantizar la integridad del proceso electoral.

Los programas de educación cívica son de mayor duración y están concebidos para ofrecer más información detallada e incidir en las actitudes. Estos programas serán especialmente importantes para los cubanos de menos de 40 años de edad en la medida que comienzan el proceso de elegir entre posturas e ideologías políticas divergentes. Los elementos esenciales del proceso de educación cívica y del votante incluyen información sobre la dinámica de las estructuras democráticas, el papel de las economías de libre mercado, los cambios necesarios en la legislación y la administración de la justicia, y la necesidad de elecciones abiertas y transparentes. Como señalara la especialista de IFES en educación cívica, el público cubano en edad de votar se verá obligado a confrontar decisiones críticas en la transición de una sociedad pasiva y paternalista a una activa y abierta.

El cambio dinámico que acompaña el tránsito del autoritarismo a la democracia puede crear aprehensión e incertidumbre. Para superar el temor al cambio, será importante garantizar que el pueblo cubano en su totalidad esté informado sobre la naturaleza de los cambios que se producen, qué significan y cómo pueden beneficiarles en lo personal.

Algunos de los cambios más visibles e inmediatos serán los relativos a las leyes, los requisitos y los procedimientos electorales. Al garantizar que todos los cubanos comprendan su significado y cómo ayudarán a crear una sociedad moderna y democrática, las autoridades interinas crearán una percepción nueva y positiva del proceso de transición, incluso durante sus momentos más difíciles. Dichos esfuerzos pueden aumentar además el apoyo a las nuevas instituciones de gobierno, incluyendo un nuevo sistema electoral, que probablemente será el punto focal del conocimiento y la percepción popular de la nueva estructura de gobierno.

Los procesos de transición exitosos requieren un electorado informado que se sienta habilitado para tomar decisiones independientes en elecciones abiertas y transparentes. El principal objetivo de las comunicaciones electorales es transmitir transparencia, un sentido de apertura y sinceridad, de parte de los que administran el proceso. Cuanto mayor sea la frecuencia y eficacia de estas comunicaciones, mayor será la confianza y, consecuentemente, la participación popular. Los ciudadanos bien informados se sienten en control del proceso electoral y saben cómo y por qué participar en el gobierno y en el proceso mismo. Cuando los funcionarios electorales cubanos empiecen a instaurar programas y procedimientos que explican los valores democráticos, la población empezará a confiar que los cambios serán en definitiva de beneficio para ellos.

Es importante, en consecuencia, que la intención de los nuevos funcionarios cubanos de adherir a los principios democráticos sea explicada detalladamente al público. Crear un ambiente positivo que promueva el cambio pacífico no es algo que sucede accidentalmente. Es más bien el resultado de acciones y programas de educación cívica sin afiliación partidaria y constantes campañas de educación al votante. Los partidos políticos, las organizaciones cívicas y los medios de comunicación desempeñan funciones importantes en esta labor. Al hacer participar a las organizaciones no gubernamentales en la información y la educación, el gobierno de transición indicará su propia intención de unirse al proceso, a diferencia de adueñarse del mismo.

Una primera medida fundamental para los nuevos funcionarios electorales es crear un léxico de democracia y sociedad civil. El gobierno de Fidel Castro mal usa y abusa de los

significados de las palabras empleadas para describir las instituciones democráticas. El gobierno de transición tendrá que definir el significado de las instituciones democráticas, luego ayudar a la población a comprender las palabras utilizadas y de qué forma encajan los elementos de la democracia con la sociedad civil.

Los administradores electorales confrontan el reto de brindar la mayor parte de la información inicial y la educación al público. Necesitan poder expresar una visión de cuáles son los elementos que conforman a una sociedad civil, cómo está estructurada y de qué manera funcionará un nuevo sistema electoral dentro de un ambiente dinámico. El desarrollo de una sociedad civil dentro de un contexto democrático debe ser explicado de tal forma que demuestre la correlación entre ambos. En términos generales, una sociedad civil activa es un componente esencial del gobierno democrático, al incorporar los aspectos de responsabilidad del Estado y participación de la ciudadanía. La inserción de las organizaciones no gubernamentales y por su medio la mas amplia participación de la ciudadanía en las acciones cívicas, la educación, las políticas públicas, el monitoreo del gobierno, y el esfuerzo de hacer el Estado tomar responsabilidad por sus acciones, ayudan a materializar estas metas.

K. Posible Función de la Comunidad Internacional

1. La Función de los Observadores Electorales Internacionales y Nacionales

Durante más de una década, la observación electoral internacional se ha considerado fundamental para los procesos de transición, ayudando a promover la confianza y la participación de la ciudadanía, brindando al mismo tiempo a los funcionarios electorales apreciaciones necesarias y asesoramiento imparcial. La función de los observadores internacionales también puede ser fundamental en situaciones sumamente polarizadas, especialmente en las transiciones que comienzan con un número elevado de funcionarios del viejo régimen que se mantienen sus puestos.

La observación de una elección en manos de extranjeros imparciales e independientes, que pueden representar a gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, o una combinación de los mismos, puede ayudar a brindar información objetiva sobre el proceso. La principal misión de los observadores es informar sobre incidentes significativos o patrones de fraude y otro tipo de manipulación. Pueden ayudar también a garantizar la integridad de las elecciones examinando de qué forma la situación general de los derechos humanos en un país afecta el proceso electoral, haciendo especial hincapié en la función del Estado en la protección de los derechos y las libertades individuales. En el mejor de los casos, el solo conocimiento de que los observadores extranjeros estarán presentes en los días inmediatamente antes y después de las elecciones puede servir para evitar violaciones de la ley y los derechos humanos que de otra forma se podrían haber registrado. La crítica frecuente de que los informes de los observadores son "blandos" puede por lo tanto no revelar la totalidad de la situación.

En cualquier situación de transición en Cuba, es casi seguro que habrá considerables reclamos al nuevo régimen para que se permita la presencia de observadores patrocinados por organizaciones locales e internacionales en la vigilancia de las elecciones. Muchas de estas organizaciones habrán estado velando por los derechos humanos y políticos en Cuba probablemente durante algún tiempo. Su experiencia puede ser invaluable. A medida que Cuba se aleja de un gobierno no democrático, éstas organizaciones pueden ayudar a las autoridades interinas a permear el proceso de legitimidad.

Todos los observadores extranjeros que vayan a Cuba deberán comprender las normas internacionales para la celebración de elecciones y tener conocimiento específico de las leyes y procedimientos electorales aprobados por las autoridades interinas. Tener experiencia práctica en política puede ser una ventaja, siempre que no interfiera con la capacidad de pensar en forma independiente; y la experiencia en administración electoral es sumamente útil. También es importante tener conocimiento de las normas y prácticas internacionales que regulan los derechos humanos. Las personas con aptitudes en análisis de sistemas y las que poseen talentos de investigación (utilizados adecuadamente) pueden ser un buen agregado a una delegación.

Las misiones de observación pueden variar en su tamaño y períodos de participación en el proceso. La geografía de Cuba, su densidad demográfica y situación política indican que las misiones reducidas no serán de utilidad. Cada miembro adicional de la delegación puede agregar al cúmulo de experiencia de la misión, el número de personas entrevistadas sobre el proceso, y el número de recintos electorales cubiertos. Si bien la estadía puede variar de acuerdo con los objetivos de la misión y la historia de la relación con Cuba de su organización patrocinadora, las delegaciones deben llegar por lo menos cuatro a cinco días antes del día de las elecciones y dejar por lo menos un equipo técnico en el país hasta que se hayan anunciado los resultados del escrutinio.

IFES ha sido pionera en la utilización de observadores electorales de largo plazo, quienes ayudan a los funcionarios en cada etapa del proceso electoral durante los meses anteriores a las elecciones y luego ofrecen comentarios objetivos sobre el éxito de esos esfuerzos el día de las elecciones. En las etapas inmediatamente anteriores a la votación, las misiones de observación pueden realizar una serie de tareas sumamente útiles y necesarias. Los expertos internacionales pueden también ayudar a capacitar a funcionarios electorales y servir como consultores en los proyectos de educación cívica y del votante orientados a informar al público y promover la aceptación de los cambios en marcha. Pueden asimismo ofrecer apreciaciones sobre temas como el empadronamiento, la seguridad de las campañas y el voto, al igual que la relación con los medios de comunicación.

Tanto antes del día de las elecciones como durante la votación, se deben enviar observadores a una zona geográfica lo más amplia posible, a fin de obtener información sobre el proceso en forma directa e investigar, cuando fuere necesario, los reclamos que indiquen patrones y prácticas de manipulación. El despliegue de observadores debe basarse en un plan detallado según el cual, en general, cada miembro de la misión trabaja en equipo con otro, y cada pareja es asignada a una zona específica predeterminada. Dentro del área asignada, IFES no indica a los observadores qué recintos visitar, ni en que orden, ni corresponde esa decisión al gobierno anfitrión o la comisión electoral. El equipo de observadores elige recintos electorales al azar dentro de su área asignada, en un esfuerzo por contrarrestar cualquier síndrome de "Potemkin." Todos los observadores deben ser informados sobre qué procedimientos específicos seguir en el terreno y cómo manejar los reclamos de los ciudadanos o los problemas descubiertos en el terreno. Los observadores

deben estar presentes en la apertura y el cierre de los recintos, al igual que durante el escrutinio de los votos.

La vigilancia de las elecciones puede ayudar a generar confianza en el público por medio de una serie de acciones, entre otras:

- *verificar* que los colegios electorales abran y cierren según lo estipulado en las reglas previamente acordadas;
- *detectar* ejemplos de votación inapropiada, como votos múltiples o hacerse pasar por otros votantes empadronados;
- *garantizar* que las urnas estén selladas y vacías antes de empezar la votación;
- *verificar* que el voto se realice en secreto;
- *verificar* que todas las personas habilitadas para votar se presenten en las mesas correspondientes y puedan votar;
- *documentar* los problemas a medida que se presentan;
- *fiscalizar* los cambios acordados de las reglas, como la apertura de mesas adicionales, o la decisión de prolongar las horas de votación debido a condiciones climáticas o de otro tipo;
- *detectar* actividades partidarias no autorizadas dentro y en torno de las mesas de votación;
- *vigilar* los actos de intimidación y violencia;
- *observar* el recuento de los votos y recibir una copia de las tabulaciones finales como medio de verificar la exactitud de los procedimientos de recuento nacionales o regionales;
- *documentar* los procedimientos empleados para resolver reclamos en temas como las papeletas dañadas o anuladas.

La misión más importante de los observadores internacionales es determinar si el proceso electoral se traduce verdaderamente en una auténtica expresión de la voluntad popular. Los procesos deficientes con imperfecciones en forma aleatoria pueden ser exitosos de todas formas si se observa esa norma. Los observadores deben tener cuidado de no interferir con el proceso de votación ni con el trabajo de las autoridades electorales, salvo que éstas soliciten asistencia en forma específica. Por otra parte, una vez concluidas las elecciones, las misiones de observación deben tener la libertad de anunciar públicamente sus conclusiones sobre el proceso.

Aunque su labor está respaldada por un cúmulo de experiencia y bibliografía internacional en rápido aumento, aquellos que participan en las misiones internacionales de observación tienen responsabilidades especiales. Por ejemplo, las organizaciones patrocinantes deben notificar a los funcionarios y entidades de gobierno pertinentes de su plan de enviar una misión de observación; en verdad, el procedimiento normal es que las organizaciones aguarden una invitación formal de la comisión electoral. Las misiones extranjeras en cualquier país son, por su propia naturaleza, invitadas en ese país.

Las misiones internacionales de observación deben ser imparciales tanto en teoría como en la práctica. Su composición debe limitarse estrictamente a los observadores imparciales. En la práctica, no obstante, muchas delegaciones procuran garantizar su propia legitimidad construyendo un cuidadoso equilibrio de intereses e ideas a partir del cual se espera formar un consenso independiente.

Los observadores internacionales tienen la obligación de conocer las condiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que rigen la participación popular en las elecciones y su celebración en forma libre y auténtica. Es importante la sensibilidad al desarrollo histórico del país y a los problemas especiales vinculados a la situación de transición.

Las elecciones de transición se producen en momentos de gran expectativa popular y confusión, tanto a nivel nacional como internacional. Es entonces fundamental que las misiones de observación estén coordinadas entre sí y con las autoridades electorales apropiadas. Las delegaciones internacionales deben procurar, cuando sea posible, crear relaciones correctas y de cooperación con las autoridades electorales del país anfitrión. Como comentáramos, las misiones internacionales pueden desempeñar la función de alertar a los funcionarios sobre problemas y dificultades potenciales, antes de que se conviertan en verdaderos obstáculos a las elecciones libres y justas. A pesar de la hostilidad del dictador chileno Augusto Pinochet ante la presencia de observadores internacionales durante el plebiscito chileno de 1988, la delegaciones pudieron crear relaciones de trabajo en cooperación con los funcionarios electorales de ese país. Tal como debe ser, las relaciones con los ciudadanos chilenos que fueron elegidos por sorteo como fiscales de mesas fueron excelentes.

El interés internacional en Cuba garantiza que cualquier escenario de transición estará poblado de observadores reales o que pretenden serlo, y la coordinación, en la medida de lo posible, será sumamente deseable. Las organizaciones extranjeras deben contemplar la creación de una organización similar a la "comisión de donantes" utilizada por las entidades de ayuda externa, en que las consultas regulares entre los grupos y los funcionarios electorales nacionales podrían ayudar a determinar las necesidades y las responsabilidades relativas y evitar la repetición de tareas. Todos los esfuerzos de coordinación deben procurar incorporar la mayor cantidad de recursos en secuencias bien analizadas, e identificar estrategias para promover la cooperación y el intercambio entre los organismos internacionales y los grupos locales no gubernamentales (ONGs). Es posible que las ONGs del país anfitrión puedan enviar a sus propios observadores nacionales el día de las elecciones, y en ese caso, es probable que sean mucho más numerosos y puedan cubrir más colegios electorales que los observadores internacionales.

Se debe prestar especial atención a las oportunidades de que cada grupo de observadores comparta su información y sus apreciaciones con otros grupos de observadores. Los anuncios conjuntos de los resultados de las delegaciones de observadores, tanto antes del día de las elecciones como después del escrutinio, pueden reducir la confusión y multiplicar la eficacia de su resultado. Se debe evitar malgastar los recursos internacionales por repeticiones y falta de planificación, y no incomodar a los funcionarios electorales, quienes ya están sumamente ocupados, si no es absolutamente necesario.

2. Papel de los Estados Unidos

La política actual del gobierno de los Estados Unidos hacia una transición en Cuba se rige por la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática Cubana, la "Ley Libertad." La ley prescribe, como uno de sus fines manifiestos:

alentar la celebración de elecciones democráticas libres y justas en Cuba, realizadas bajo la supervisión de observadores reconocidos internacionalmente.

La Ley agrega además que los Estados Unidos está preparado para prestar asistencia a un gobierno de transición en Cuba, en caso de que dicho gobierno, entre otras cosas:

se haya comprometido públicamente a organizar elecciones libres y justas para un nuevo gobierno, a celebrarse en forma oportuna; con la participación de múltiples partidos políticos independientes, a realizarse bajo la supervisión de observadores reconocidos internacionalmente.

La Ley Libertad requiere además, como prerrequisito para que el gobierno de los Estados Unidos preste asistencia a Cuba, que el gobierno de transición demuestre que:

se ha comprometido públicamente y está avanzando en forma demostrable en:

- establecer un poder judicial independiente;
- permitir el establecimiento de organizaciones sociopolíticas independientes.

L. Conclusión

Se aproxima la hora de la decisión para el pueblo cubano. Probablemente será un momento pleno de ansiedad y muchas preguntas sobre lo que depara el futuro. Será un momento en que todos los cubanos, en sus casas en la isla o en la diáspora, deberán revisar su historia y las lecciones que entraña, y sus esperanzas para las generaciones futuras.

Si hay una sola lección que une a los pueblos de nuestro hemisferio, es la importancia de responsabilizar a los gobiernos, y al pueblo que los lidera, por sus acciones. Esta responsabilidad sólo puede lograrse verdaderamente mediante un sistema en que los líderes, incluso en los niveles más altos del poder del Estado, deben confrontar periódicamente el fallo popular en disputas electorales que pueden destituirlos de sus cargos si no cumplen con las expectativas que ellos mismos ayudaron a crear. La noción de que los líderes políticos están por encima de la ley se está volviendo anticuada con tanta rapidez como la vieja idea del derecho divino de la realeza.

La responsabilidad no se puede dar hasta tanto no exista un sistema electoral capaz de permitir a los ciudadanos expresar las opiniones que tienen sobre su gobierno mediante elecciones libres, justas y auténticas. Tiene que lograrse un equilibrio adecuado entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a fin de crear un sistema de control del poder del Estado que incremente la libertad individual y al mismo tiempo garantice la responsabilidad de los ciudadanos. Finalmente, se deben crear las condiciones necesarias para forjar una fuerte sociedad civil, acorde con las mejores tradiciones de Cuba, que promueva la participación y la iniciativa.

En su momento de mayor incertidumbre, Cuba y su pueblo no estarán solos, sino apoyados por millones de amigos en todo el mundo, quienes serán generosos con su apoyo y asistencia. No obstante, en definitiva debe ser el pueblo de Cuba, en el momento de la transición, quien tome las decisiones críticas para crear nuevas instituciones democráticas o retener las imperfectas estructuras y los imperfectos principios heredados de Castro y Batista.

II. RESEÑA Y ANÁLISIS DE ASPECTOS JURIDICOS Y CONSTITUCIONALES

A. Derecho Constitucional en Cuba: Antecedentes Históricos y Análisis Comparativo

La constitución es por definición la ley fundamental de una nación, cuya autoridad emana de aquellos que son gobernados por la misma, y sienta las bases para la vida pública de la nación. El principal objetivo de la constitución es la organización, regulación y restricción de los poderes básicos del gobierno.ⁱ

Cuba ha transitado una larga historia de intentos de gobierno bajo una ley fundamental o constitución. Sus líderes y visionarios han procurado, en numerosas ocasiones en su historia, organizar a Cuba de acuerdo con las normas del estado de derecho, los principios democráticos y el concepto de la separación de poderes. Por otra parte, el pueblo de Cuba ha demostrado un perdurable interés en ser gobernado por normas constitucionales, que consagran, entre otras cosas, las elecciones libres y justas en un sistema multipartidario.

El movimiento constitucional de Cuba comenzó con el anteproyecto de constitución de 1812, apodado "Constitución de Joaquín Infante," y la propuesta de constitución de 1858, conocida como "El Ave María."ⁱⁱ Estos dos primeros documentos constitucionales de Cuba, aunque nunca fueron aprobados por las autoridades coloniales españolas de la época, reflejan la doctrina liberal española, francesa y norteamericana de fines del siglo XIX. Como tal, son indicativos del deseo cubano de autogobernarse según una ley fundamental escrita. Cuando lideró la revolución cubana en contra de la corona española, José Martí encarnó esta tradición al hacer un llamamiento para la independencia de Cuba con su propia constitución en lo que se conoce como el *Manifiesto de Montecristi*.ⁱⁱⁱ

1. La Constitución de 1901

Después de la finalización de la guerra con España y la posterior firma del tratado de París en 1898, se celebraron elecciones en Cuba para elegir los delegados a una asamblea constitucional, realizada en el año 1900. Los delegados elegidos a la asamblea completaron el proyecto de constitución en febrero de 1901 y la constitución fue aprobada oficialmente en agosto del mismo año. De esa forma nació la república soberana de Cuba, bajo el signo y gobierno de una constitución que reflejaba la voluntad del pueblo de Cuba.

La Constitución de 1901, o la "constitución individualista" de Cuba, como se dio en llamar, era similar a la de los Estados Unidos en muchas formas fundamentales. Establecía una forma democrática de gobierno. También garantizaba varios derechos humanos importantes, incluido el derecho a la libre expresión, el derecho de reunión y la libertad de culto. Incluía además derechos básicos de proceso legal y el derecho de *habeas corpus*.^{iv}

La Constitución de 1901 dividía al gobierno en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Las facultades del ejecutivo eran similares a las contenidas en la constitución de los Estados Unidos. El Presidente era elegido para servir un mandato de cuatro años. Sin embargo, a diferencia de la constitución estadounidense de la época, el artículo 66 de la constitución cubana limitaba al Presidente a dos mandatos consecutivos. La legislatura

constaba de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Se acordaba al poder judicial el derecho de revisión judicial;^v es decir, se le concedía el derecho de interpretar la constitucionalidad de las leyes de Cuba. Se concedía a los ciudadanos cubanos el derecho a elegir sus gobernantes, estableciéndose además las normas relativas a la ciudadanía. La constitución establecía las obligaciones y los límites de los gobiernos locales a nivel provincial y municipal.^{vi} Finalmente, la constitución sólo podía ser reformada por una Convención Constituyente, autorizada por un voto de dos tercios en ambas cámaras de la legislatura.^{vii} Esta moderna constitución liberal consagraba de esa forma tanto a los derechos humanos (o "positivos"), como a las limitaciones a la capacidad del gobierno de interferir con el ejercicio de los derechos individuales (comúnmente conocidos como derechos "negativos"). La constitución reflejaba la voluntad popular de que Cuba fuera soberana e independiente tanto de España como de los Estados Unidos, y plasmaba la lucha de José Martí y otros por una forma democrática de gobierno y el respeto al estado de derecho.

A pesar de que Cuba logró redactar y promulgar una constitución moderna, en la práctica había una serie de problemas. Aparecieron signos de inestabilidad política dentro de Cuba, alentados por elecciones problemáticas y la disconformidad del público debida a las restricciones impuestas en ciertas cláusulas de la Constitución por la enmienda Platt,^{viii} prescrita por los Estados Unidos. En consecuencia, muchas de las cláusulas de la constitución, redactadas con tanto esmero por los delegados de la Convención Constituyente, no llegaron a ser aplicadas por los diferentes poderes de gobierno. En un esfuerzo por abordar la conmoción política y resolver estos asuntos constitucionales, el Presidente Grau abrogó la Constitución de 1901 en 1933. Promulgó leyes provisionales para gobernar a Cuba en el plazo inmediato y convocó a otra Convención Constituyente supuestamente a celebrarse en 1934. No obstante, recién en 1939 se celebraron las elecciones para elegir delegados a la convención. El objetivo de la convención era reconciliar los enfrentados intereses políticos dentro de Cuba que habían llevado a la inestabilidad de las décadas de 1920 y 1930.^{ix} Para alcanzar este reto, los delegados constitucionales representaban un amplio espectro de intereses, e incluían a representantes de nueve partidos políticos (inclusive el Partido Comunista).^x De esa forma se inició un breve experimento con el pluralismo político en Cuba.

2. La Constitución de 1940

La Constitución de 1940 es considerada por muchos juristas como una ley básica sumamente progresista, que establece algunos de los principios de derechos civiles más avanzados de la época.^{xi} Retuvo la mayor parte de las cláusulas relativas a los derechos humanos establecidas en la Constitución de 1901, pero modificó el gobierno a un sistema semiparlamentario. El Presidente seguía siendo jefe de estado, pero pasaría a ser asistido por un Primer Ministro a cargo del gabinete. El gabinete dependía de la legislatura, la cual podría destituir a los ministros a su voluntad por un voto de desconfianza.^{xii}

La constitución reafirmaba la libertad de expresión,^{xiii} culto^{xiv} y reunión^{xv} y el derecho de proceso legal.^{xvi} Por otra parte, la Constitución definía con mayor claridad los derechos de propiedad, prohibiendo las ocupaciones ilegales^{xvii} y estableciendo firmemente "la legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto."^{xviii} Se fomentó la propiedad privada y la formación de pequeñas explotaciones agrícolas mediante la exención impositiva

de los primeros \$2.000 del valor de la tierra de un agricultor, declarando expresamente que esos derechos eran "inembargables e inalienables."^{xix}

La Constitución de 1940 reafirmaba las facultades del poder judicial y su separación de los poderes ejecutivo y legislativo. Al igual que la constitución anterior, se dotaba al Poder Judicial de la facultad de nominar los jueces. Se creó una Corte Suprema como Tribunal Superior de la Nación,^{xx} además de crearse tribunales inferiores de competencia general, cuyas apelaciones podrían ser enviadas a la Corte Suprema. Al igual que en los Estados Unidos, los jueces de la Corte Suprema debían ser nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Por otra parte, la Constitución instituyó lo que se conoció como el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, una sala de la Corte Suprema. El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales tenía la facultad de decidir apelaciones sobre la constitucionalidad de las leyes, los decretos y otras acciones de los organismos del Estado. Resolvía además aspectos constitucionales planteados en demandas en los tribunales de competencia general. Ofrecía además un derecho directo de apelación al Tribunal para el presidente, el primer ministro, la legislatura, los jueces y los particulares en los casos en que se planteaban garantías sociales y constitucionales.^{xxi}

Al redactar la Constitución de 1940, los delegados constituyentes establecieron en el Título 19 estrictos lineamientos para la reforma de la Constitución. Las reformas podrían iniciarse por una petición popular o por el Congreso.^{xxii} El artículo 286 autorizó tres tipos de revisiones o enmiendas: específicas, parciales o completas. Cuando se gestionaba una enmienda específica o parcial, el proceso de aprobación de la propuesta de revisión variaba si era presentada por iniciativa popular o parlamentaria.^{xxiii} En el último caso, era necesario que por lo menos un cuarto de los miembros del "Poder Colegislativo"^{xxiv} (la Cámara de Representantes y el Senado sesionando en forma conjunta) firmara una petición para enmendar la Constitución. La petición debía ser aprobada luego por dos tercios de los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado, reunidos conjuntamente en dos sesiones ordinarias y consecutivas del Congreso.^{xxv} En el caso de que fuera una iniciativa popular, la revisión debía ser sometida a un referendo en las siguientes elecciones. Ciertas cláusulas de la Constitución se consideraban de tal importancia^{xxvi} que, en caso de proponerse una revisión, la Constitución requería la selección de delegados a una "asamblea plebiscitaria". Este órgano debía elegirse en elecciones en un plazo de seis meses a nivel provincial.

Algunas de las diferencias más notables entre la primera y la segunda Constitución de Cuba tuvieron que ver con la familia, la cultura y el trabajo. La Constitución de 1940 otorgó muchas más protecciones para estos derechos que la de 1901. Entre sus componentes de mayor orientación social, se encontraba una cláusula que requería que la Nación empleara los recursos a su alcance para suministrar empleo a todos sus ciudadanos, y garantizara a los trabajadores las condiciones económicas necesarias para una existencia adecuada. Estas cláusulas eran de índole exhortatoria, a diferencia de mandatoria, y no presentaban una forma clara de ser exigidas. No obstante, reflejaban una inquietud de parte de los delegados constitucionales sobre las condiciones y los derechos del pueblo trabajador. Quizá lo más significativo en este sentido era el hecho de que se incorporaba a la Constitución todo un código laboral, incluyendo las reglas sobre jornal mínimo, número máximo de horas laborales por semana, licencia de maternidad para la mujer y seguro por accidentes de trabajo.

La Constitución de 1940 reestructuró radicalmente el gobierno local, con la delegación de poder a partir de un gobierno centralizado. Se crearon consejos provinciales compuestos de

los alcaldes de los municipios dentro de las diversas provincias. Los municipios obtuvieron el derecho a gravar impuestos,^{xxvii} con lo cual se desplazó aún más el poder de La Habana a los gobiernos locales.

Los delegados constituyentes hicieron bastante hincapié en crear un marco integral de normas constitucionales con respecto a la celebración de elecciones para Presidente y el Congreso. Dedicaron todo un título dentro de la Constitución a los temas electorales y los derechos al voto. En consecuencia, se puede decir que la Constitución de 1940 fue notable por su clara delimitación de los derechos electorales y su creación --en teoría-- de un proceso administrativo electoral independiente.

a. Derecho al Voto

La Constitución de 1940 consagró el derecho de los ciudadanos cubanos al voto universal y secreto, reduciéndose la edad legal para votar de 21 a 20 años de edad.^{xxviii} De acuerdo con el artículo 120, los Senadores debían elegirse por voto directo para un mandato de cuatro años, mientras que los miembros de la Cámara de Representantes eran elegidos en mandatos escalonados (reelegibles por mitades cada dos años) y eran seleccionados por los votantes a nivel provincial.^{xxix} Al igual que las elecciones para el Senado y la Cámara de Representantes, las elecciones presidenciales se organizaban a nivel provincial. Según una cláusula que incorporó un aspecto del Colegio Electoral de los Estados Unidos, al candidato que obtuviera el mayor número de votos en cada una de las provincias se le acreditaría un número de votos provinciales igual al total de senadores y representantes a ser electos por la provincia respectiva. El candidato con mayor número de votos provinciales se consideraba electo.^{xxx}

La Constitución establecía que la participación en el voto era obligatoria. Imponía multas a aquellos que no votaban, y prohibía a los transgresores servir como magistrados u ocupar un cargo público por un período de dos años.^{xxxi} Las cláusulas de seguridad eran bastante avanzadas, con el requisito de que la ley electoral implantara un sistema de carné electoral para los votantes, con la fotografía del votante, su firma y huellas dactilares.^{xxxii} Las limitaciones a los derechos de votar incluían la prohibición de votar para aquellos que servían en las fuerzas armadas o la policía.

b. Partidos Políticos

La Constitución fomentaba claramente la formación y participación en el proceso político de múltiples partidos políticos. Los partidos políticos se formaban presentando una solicitud firmada por un número de ciudadanos adultos igual al 2% de la población registrada en el censo nacional más reciente. Los partidos se podían formar a nivel nacional, provincial o municipal, respectivamente. El Tribunal Electoral Superior, descrito más adelante, tenía la facultad de supervisar la inscripción y la disolución de los partidos políticos. Este tribunal estaba concebido para proteger a los partidos políticos de la interferencia gubernamental y permitir la objetividad en la regulación de las actividades partidarias.

c. El Tribunal Electoral Superior

Se otorgó al poder judicial la facultad de supervisar las elecciones cubanas por medio del artículo 184, que convocaba a la formación de un Tribunal Electoral Superior. El tribunal debía estar integrado por tres jueces de la Corte Suprema y dos del Tribunal de Apelaciones de La Habana, seleccionados por los plenos de sus tribunales respectivos. El tribunal era responsable de garantizar la pureza del voto y supervisar todas las actividades electorales y actos políticos durante la campaña electoral. Entre otros, el empadronamiento, la formación de partidos políticos, la nominación de candidatos y "la proclamación de los elegidos". Por otra parte, el Tribunal estaba facultado para decidir reclamos y disputas electorales; resolver por apelación la validez o anulación de los resultados de una elección, y librar las órdenes e instrucciones necesarias para mantener el orden y la libertad durante todo el proceso electoral.

La facultad del tribunal de supervisar el proceso electoral era amplia, aunque las decisiones del mismo podían ser objeto de revisión en algunas circunstancias por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales. Las facultades del Tribunal fueron ejemplificadas en el poder explícito concedido al Tribunal de suspender o anular cualquier acto o procedimiento electoral. Además del Tribunal Electoral Superior, la Constitución autorizaba la formación de tribunales electorales a nivel local, presididos por jueces que actualmente sirven en el Poder Judicial.^{xxxiii} El Tribunal era una forma de garantizar que ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo--como ambos tienen intereses en el proceso político--controlaran la administración de las elecciones.

Como otra medida de seguridad para evitar la presión política en el proceso electoral, la Constitución estipuló que los empleados que sirvieran en el Tribunal y en las comisiones electorales creadas por la ley electoral no podrían ser removidos de sus cargos.^{xxxiv} Toda disputa relativa a las acciones o inacciones de los miembros de las comisiones electorales iba a ser decidida por los tribunales electorales.

En 1952, la Constitución Cubana fue suspendida por Fulgencio Batista durante el golpe de estado del mismo año. Batista emitió un decreto que derogaba la Constitución y le permitía gobernar por mandato. Se suponía que algunas de las garantías contenidas en la Constitución iban a ser respetadas. No obstante, durante el mandato de Batista, todas las garantías constitucionales fueron suspendidas, con lo cual se interrumpieron las aspiraciones de Cuba de tener una constitución moderna que reflejara los principios democráticos.

Aunque muchas cláusulas de gran alcance nunca fueron llevadas a la práctica, la mayoría de los observadores concuerdan en que la Constitución de 1940 es el documento jurídico más significativo en la historia de Cuba, por muchas razones. En primer lugar, desde un punto de vista conceptual, sirvió como codificación de las aspiraciones de Cuba relativas a su desarrollo jurídico y socioeconómico. En segundo término, la suspensión de la Constitución de 1940 se convirtió en un factor de cohesión para muchos partidos y grupos políticos de la oposición dentro de Cuba durante la dictadura de Batista.^{xxxv} En tercer lugar, su restablecimiento fue también la meta declarada de los movimientos revolucionarios en Cuba durante la década de 1950, inclusive el de Fidel Castro. En 1953, Castro declaró:

estable, perdurable y, hasta cierto punto, inflexible.

La Constitución [de 1940]

En su obra *La Historia Me Absolverá*, Castro denunció específicamente la usurpación de Batista de la facultad constitucional de reformar la constitución.^{xxxvi}

Finalmente, el restablecimiento de la Constitución de 1940 ha sido una meta declarada de muchos cubanos exiliados en los últimos 38 años. Sigue planteándose como uno de los principales basamentos jurídicos para cualquier gobierno interino de Cuba en el futuro.^{xxxvii}

Debido a su trascendencia histórica y sociopolítica en el surgimiento de la democracia en Cuba antes de Castro, la Constitución de 1940 sigue siendo una parte integral e inseparable de las perdurables aspiraciones de Cuba en favor de la democracia, la sociedad civil y el estado de derecho. Por lo tanto, algunos elementos de la misma deben ser considerados seriamente como bases para el desarrollo de una Cuba moderna y democrática. Más adelante en este documento comentaremos los argumentos atinentes a la Constitución de 1940 en forma individualizada.

3. La Ley Fundamental de 1959

Después de la abdicación de Batista y la ascendencia del movimiento revolucionario encabezado por Fidel Castro, se nombró al juez Manuel Urrutia como Presidente de Cuba. Urrutia expresó públicamente su deseo de "crear las condiciones para el ejercicio del poder legislativo que pertenece correctamente al Congreso de la República, de acuerdo con la Constitución de 1940."^{xxxviii} Muchos observadores en ese momento interpretaron que ello significaba que la Constitución se había convertido nuevamente en la ley suprema de la nación. Sin embargo, Castro se abocó de inmediato a reformar la Constitución, colocando el poder legislativo en manos del Consejo de Ministros (el gabinete), lo cual le otorgó al Consejo el derecho de reformar la constitución a su voluntad. Al mismo tiempo que el Consejo comenzó a rescindir los derechos fundamentales de propiedad contenidos en la constitución, también suspendió los derechos humanos y civiles.

En febrero de 1959, la revolución promulgó la Ley Fundamental. Este documento, aducían las nuevas autoridades, era meramente una revisión de la Constitución de 1940. Si bien retenía muchas cláusulas relativas a temas sociales y económicos, alteraba drásticamente la estructura de gobierno. Las atribuciones legislativas, ejecutivas y constitucionales quedaron concentradas en el Consejo de Ministros. El Presidente de la República se convirtió en un cargo eminentemente ceremonial. El Senado y la Cámara de Representantes fueron eliminados, y sus funciones legislativas transferidas al Consejo de Ministros. La Corte Suprema también pasó a depender del Consejo.^{xxxix}

El Consejo de Ministros disfrutó del poder en forma incontrovertible durante la vigencia de la Ley Fundamental. Aunque las leyes que dictaba eran sometidas nominalmente a la revisión de los tribunales, debido a que el Consejo retenía la facultad de reformar la Constitución, simplemente procedía a hacerlo cuando el poder judicial invalidaba sus acciones.^{xl} Los miembros del Consejo servían a discreción del Presidente, y en la práctica el Presidente cumplía los deseos del Primer Ministro. Ello convirtió al Primer Ministro en la autoridad central del gobierno. Fidel Castro se desempeñó como Primer Ministro hasta que el cargo fue abolido el 24 de febrero de 1976.^{xli}

El período de consolidación revolucionaria fue acompañado de presiones constantes para enmendar la cláusulas de la Constitución de 1940 que habían sido retenidas en la Ley Fundamental. En consecuencia, Castro autorizó el establecimiento de una

comisión especial dentro del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1974. Se encargó a la Comisión la redacción de una nueva constitución, y consistía de 20 abogados y representantes del gobierno, del PCC y de una serie de organizaciones cívicas controladas por el PCC. Presentó un anteproyecto en 1975. En un referendo realizado en diciembre de ese año, el anteproyecto fue ratificado, según se informa, por más del 97% de los votantes.

B. Actual Constitución de Cuba

La Constitución de 1976 se basó en gran medida en la Constitución de la Unión Soviética. Declara que Cuba es una república socialista en que el poder pertenece a la clase trabajadora. Dos doctrinas centrales son la "unidad del poder" y el "centralismo democrático". Sus principios clave pretenden ser, entre otras cosas, la libre elección de todos los órganos de poder del estado, la responsabilidad de los funcionarios electos frente a los votantes, el estricto control de los órganos superiores del estado respecto de los entes subordinados, y la mayor participación de las instituciones locales en la administración de los asuntos locales. La constitución actual contiene varias garantías importantes, aunque sólo en forma nominal. Por ejemplo, se reconoce la libertad de expresión, pero su ejercicio está limitado a lo que "coincide con los objetivos de una sociedad socialista."^{xliii} Además, la prensa y los medios electrónicos no pueden ser privados, y son controlados por el estado. El derecho a la libertad de reunión, manifestación y asociación también están garantizados. Sin embargo, ese derecho no se extiende a la crítica del gobierno actual o sus políticas.^{xliii}

La Constitución de 1976 es notable por su concentración del poder en una persona. Según la Constitución, el presidente del Consejo de Estado es el titular del Poder Ejecutivo.^{xliiv} Fidel Castro es el Presidente del Consejo.

Si bien se ha conferido a la Asamblea Nacional el poder legislativo en Cuba,^{xlv} el Consejo de Estado representa a la asamblea "cuando ésta no sesiona." De tal forma, el poder legislativo es de hecho controlado por el Consejo, ya que la asamblea sólo sesiona una o dos veces por año. El Consejo de Estado posee la facultad de "interpretar las leyes" y expide instrucciones para la Corte Suprema de Cuba.^{xlvi} La Constitución prescribe que si bien los tribunales son independientes de los órganos del gobierno, están subordinados al Consejo de Estado. Estas cláusulas se combinan para garantizar que el Consejo actúe como un poder judicial de facto, controlando tanto a los tribunales como al proceso judicial.

El Consejo de Estado consta de 31 miembros elegidos por la Asamblea Nacional. Es el principal órgano del estado en materia de toma de decisiones. Los miembros del Consejo son todos miembros de la Buró Político del Comité Central del PCC, y aunque la Constitución no lo exige, muchos de ellos sirven también en la Asamblea Nacional.

En la práctica, los tres poderes de gobierno -- el legislativo, el ejecutivo y el judicial -- están concentrados en el Consejo de Estado, encabezado por Fidel Castro. Por otra parte, Castro es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). De acuerdo con la Constitución, Castro está facultado para asumir el liderazgo de cualquier ministerio u organismo central de la administración. Es la única persona viva nombrada específicamente en la Constitución; los otros nombres pertenecen a los ya desaparecidos Marx, Engels, Lenin y -- en curiosa compañía -- Martí.^{xlvii}

La centralización del poder en Cuba llegó al paroxismo en julio de 1992, cuando la Asamblea Nacional enmendó dos tercios de los artículos de la Constitución de 1976. Es

significativo que el proceso de reforma se produjo sin convocar a un referendo nacional, como lo exige la Constitución de 1976. Entre otras cosas, las modificaciones añadieron poderes a los ya concedidos a Fidel Castro: se le adjudicó el poder de declarar estado de emergencia y suspender la Constitución en caso de guerra, ataque inminente, desastre natural o acontecimientos capaces de afectar el orden interno y la seguridad del Estado.^{xlviii}

Al mismo tiempo, Cuba aprobó varias reformas en materia de derechos de propiedad y celebración de elecciones. Quizá el más significativo de estos cambios fue la decisión de habilitar la elección directa de las asambleas nacionales y provinciales. Se trataba de un cambio importante si se lo compara con la práctica anterior de elegir directamente sólo a los miembros de las asambleas municipales, quienes a su vez elegían a los delegados a las asambleas provinciales y nacionales.

Finalmente, a fin de adaptarse a la realidad económica de la era pos-soviética, Cuba reconoció el derecho constitucional de dominio de propiedad privada y agregó cláusulas que permitieron la inversión extranjera en Cuba, incluyendo las empresas mixtas con personas físicas o jurídicas de países extranjeros.

C. Opciones para la Construcción de un Marco Constitucional

Como ley fundamental de la Nación, la constitución de una nación aporta el marco jurídico para el ejercicio de los derechos relacionados con la celebración de elecciones, incluyendo los derechos para votar, a postularse como candidato, a reunirse o asociarse en partidos políticos y otras organizaciones políticas, y a la resolución de disputas electorales con arreglo a la ley. Una presunción de este documento es que un gobierno interino en Cuba tendrá que contemplar en algún momento la introducción de cambios al sistema jurídico y político existente. Estos cambios podrían incluir medidas como:

- modificar la Constitución actual de Cuba;
- revertir total o parcialmente a una de las constituciones cubanas anteriores; o
- aprobar, por referendo, por asamblea constituyente o por decreto, una constitución temporaria o permanente, totalmente nueva.

Al esbozar las posibles opciones para un gobierno de transición en Cuba, es útil analizar el contexto histórico de la experiencia de Cuba en derecho constitucional y la enumeración de derechos en el mismo. En primer lugar, el pueblo cubano ha expresado el deseo constante e irremiso de ser gobernado por una constitución que confirme la soberanía de la nación cubana y el derecho del pueblo cubano a autogobernarse. En segundo término, Cuba ha demostrado la capacidad de redactar y aprobar constituciones modernas que reflejan los modernos ideales de la separación de poderes, los derechos humanos y civiles y las limitaciones al poder del gobierno. Tercero, por diversos motivos, muchas de las libertades y derechos consagrados en constituciones anteriores nunca fueron llevados a la práctica ni acatados plenamente.

La Constitución de 1901 consagró el concepto de una Cuba soberana, independiente de la corona española. Sin embargo, no se trata de un documento moderno en ningún sentido, y no refleja la realidad política, electoral y económica que confronta el pueblo cubano a fines

del siglo XX. En consecuencia, además de ciertos aspectos de su marco conceptual más general que aborda los derechos humanos y civiles, la Constitución de 1901 no es un modelo apropiado para ser utilizado por un gobierno de transición.

Tampoco la Ley Fundamental de 1959 o la Constitución de 1976 son basamentos apropiados para una Cuba moderna, democrática. Para que las mismas adhieran a las normativas internacionales que rigen los derechos electorales y otros derechos democráticos sería necesario un reacondicionamiento drástico. Se requerirían cambios significativos a fin de ofrecer un marco legal para una economía de libre mercado y el estado de derecho.

Los funcionarios interinos deberían considerar las consecuencias de retener los numerosos derechos "positivos" contenidos en la constitución actual. Quizá les interese considerar las distinciones entre los derechos positivos y lo que se conoce como derechos "negativos." Los derechos negativos son aquellos derechos que protegen al individuo de la interferencia del gobierno, y sirven para establecer los derechos individuales básicos y las libertades personales. Ejemplos de derechos negativos son la libertad de expresión, prensa, religión y reunión. Debido a que los derechos negativos se enuncian en general como prohibiciones al gobierno de cometer ciertos actos, exigir el cumplimiento de tales derechos en un sistema judicial basado en el estado de derecho es relativamente fácil; el tribunal sólo necesita declarar que el acto o la política es inapropiada, ilegal o inconstitucional.

En diametral contraste, los derechos positivos son difíciles de exigir. En esencia, garantizan que el gobierno tome ciertas medidas para beneficio del individuo. Los derechos positivos contenidos en la constitución actual de Cuba incluyen, sin carácter limitativo, el derecho a trabajar, a una vivienda y a un nivel de vida satisfactorio. Debido a que estos derechos positivos requieren acciones de parte del gobierno, para que el poder judicial transitorio o permanente pudiera exigir el cumplimiento y proteger dichos derechos sería necesario que los tribunales, si han de tomar estas cláusulas y sus responsabilidades seriamente, ordenaran al gobierno gastar cierta cantidad de dinero o prestar un servicio determinado. En consecuencia, retener dichas cláusulas bien podría requerir que el gobierno de transición tomara medidas para las cuales cuenta con pocos o ningunos fondos.

En pocas palabras, los derechos "positivos" contenidos en la actual constitución cubana son simplemente inexigibles por los tribunales. Deben ser eliminados o redactados nuevamente para ser considerados "declaraciones de intenciones", aspiraciones que la nación desearía alcanzar.^{xlix} Una solución al dilema que plantean los derechos positivos para las autoridades de transición sería incorporarlos en el preámbulo o la declaración de propósitos de una nueva constitución. De esta forma, serían considerados claramente como metas que la nación procura alcanzar. Otra solución sería volver a redactar los derechos positivos de forma que "garanticen el derecho a tener la posibilidad de ganarse la vida" a diferencia de garantizar el "derecho a trabajar." Otra alternativa sería que el estado "estableciera condiciones en las cuales cada ciudadano podría obtener una vivienda", a diferencia de ofrecer una garantía absoluta de vivienda. En estas

situaciones, no existiría la expectativa de que los tribunales exigieran al gobierno la provisión de un empleo o vivienda a una persona determinada o a una clase de personas.

Asimismo, habría que modificar la constitución para eliminar el dogma comunista que sirve actualmente como la fuerza directriz central de la Constitución. Tendría que permitir la existencia de otros partidos y fuerzas dentro de Cuba. Finalmente, sería necesario alterar la organización de las estructuras de gobierno en la constitución para permitir la separación de poderes y la revisión judicial de las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

Muchos expertos en asuntos jurídicos y constitucionales que han escrito sobre la transición de Cuba han propiciado un retorno a la Constitución de 1940.¹ Como notáramos, la reinstauración de la Constitución de 1940 fue un objetivo de muchos cubanos en el período prerevolucionario y sigue siendo el objetivo de muchos cubanos que ahora viven en el exilio. El “Acuerdo para la Democracia,” un documento firmado por varios grupos y organizaciones del exilio cubano, sugiere apoyar la Constitución de 1940. El enfoque expansivo de la Constitución de 1940 en relación a la celebración de elecciones es ciertamente una de sus grandes méritos. Los derechos y libertades acordadas a los partidos políticos y a otras organizaciones servirían como valioso cimiento para el desarrollo de un sistema electoral multipartidario en Cuba. Finalmente, el concepto de un Tribunal Electoral Superior con competencia especial en el proceso electoral, aplicado actualmente con éxito en otros países de la región,ⁱⁱ también se podría considerar como una forma de garantizar los derechos de voto y la apropiada resolución de disputas en un período de transición.

Si bien existen, por lo tanto, muchos aspectos positivos en el concepto de su reinstauración, hay algunas disposiciones de la Constitución de 1940 que son consideradas por algunos juristas como inapropiadas para una Cuba moderna. Las disposiciones de la Constitución relativas a la ciudadanía (tratadas en la Sección V de este documento), al igual que ciertos derechos de trabajo y otras áreas relacionadas con la economía, son polémicas y es posible que deban modificarse. Muchos las identifican con la Carta Magna del período de Batista, lo cual indica la necesidad de seleccionar cuidadosamente las mejores prácticas contenidas en el documento.

Opción 1: Usar los Principios Básicos de la Constitución de 1940

Una alternativa para un gobierno de transición sería utilizar la Constitución de 1940 para tres fines muy básicos y fundamentales. De hacerse en forma temprana en el proceso de transición, los mismos servirían, por definición, como metas transitorias que podrían garantizar la confianza en todo el proceso.

- La elección de los poderes ejecutivo y legislativo. (Ello lograría uno de los primeros objetivos de cualquier gobierno transitorio.)

- Garantizar las libertades civiles elementales como la libertad de expresión, el proceso legal y el hábeas corpus. (Ello ayudaría a crear un proceso electoral abierto y transparente para las elecciones iniciales.)
- El establecimiento de una estructura preliminar para el poder judicial. (Ello permitiría el establecimiento de tribunales independientes, inclusive un Tribunal Electoral Superior para supervisar el proceso electoral, garantizar la adecuada aplicación de las cláusulas electorales de la constitución y la ley electoral, y dirimir las disputas electorales.)

Opción 2: Aprobación de una Constitución "Breve" o Interina

Otro posible enfoque de un gobierno de transición en Cuba apelaría a una metodología totalmente diferente. A diferencia de apoyarse en la constitución actual o en otras anteriores durante la transición, el gobierno interino podría contemplar sancionar lo que se podría denominar una constitución "breve" o interina.ⁱⁱⁱ Según este planeamiento, el gobierno de transición tendría un horizonte bien definido para el corto plazo, con sólo objetivos limitados durante el período de transición. Estos objetivos podrían incluir, entre otros:

- mantenimiento de la paz;
- consolidación del poder político entre sus miembros durante la transición;
- liberación de todos los prisioneros políticos y garantía de los derechos humanos básicos hasta la aprobación de una nueva constitución;
- marcar las pautas para el establecimiento de una forma democrática de gobierno, con poderes separados e independientes;
- celebración de elecciones libres y justas, con la presencia de observadores internacionales; y
- elaboración del procedimiento y el cronograma para la aprobación de una constitución permanente.

Una constitución interina permitiría a los funcionarios cubanos desempeñar ciertas funciones básicas durante la transición, con la meta de aprobar una constitución permanente después de realizar elecciones para el parlamento y la presidencia.

Opción 3: Aprobación de una Nueva Constitución Permanente por Medio de un Referendo o una Asamblea Constituyente

Las autoridades transitorias podrían además, naturalmente, gobernar simplemente por decreto durante un período interino, logrando por ese medio los limitados objetivos ya enumerados, y redactar una nueva constitución permanente por sí solas, o llamar a elecciones para una asamblea constituyente que se haga cargo de esa tarea. Ciertamente en el primer caso y opcionalmente en el último, la nueva constitución podría someterse a la aprobación popular en un referendo nacional. El uso de asambleas constituyentes y referendos nacionales para redactar y aprobar constituciones ha sido, como hemos visto, una característica de la práctica constitucional cubana, tal como sucede en la mayor parte de América Latina.

Las opciones planteadas anteriormente son, por supuesto, simplemente opciones. El gobierno de transición será el encargado de tomar las decisiones finales respecto de las leyes que regirán en Cuba en la transición. Es evidente que un gobierno de transición tendría a su disposición varios medios a fin de elaborar una visión constitucional para una Cuba en transición. Ya sea que el gobierno elija la reforma o la enmienda constitucional como una opción a corto plazo o como un objetivo integral y a largo plazo, las metas básicas de la transición serían bastante similares.

Al construir un marco constitucional, un gobierno de transición debe poder tomar decisiones sobre sus propias facultades y marco temporal. Con el fin de garantizar una completa transición a un gobierno electo y permanente, la autoridad interina debería imponer limitaciones temporales estrictas al desempeño de sus obligaciones, y podría incluso prescribir la prohibición de que los miembros de la autoridad provisional ocupen cargos en el gobierno subsiguiente.

D. Metodologías para la Aprobación de una Constitución Nueva o Reformada

Opción 1: Convención Constituyente

Independientemente del momento en que se reforme la constitución o se apruebe una nueva, el gobierno de transición tendrá que decidir el método a utilizar para aprobar la ley suprema de la Nación. Nuevamente, el precedente de la historia constitucional de Cuba sirve como posible guía para elegir el método de aprobación. Tanto la Constitución de 1901 como la de 1940 fueron redactadas y aprobadas por delegados convocados en convenciones constituyentes. Este enfoque podría ciertamente servir como un apuntalamiento histórico de los cambios propuestos en la constitución actual, al igual que la aprobación de una constitución completamente nueva.

En las dos ocasiones en que se utilizaron, las convenciones constituyentes se desarrollaron en forma ordenada. Su uso con miras a una constitución nueva o reformada, produciría varias ventajas para un gobierno de transición. Debido al tamaño relativamente reducido de una convención, Cuba podría debatir, redactar y finalizar una constitución o sus enmiendas en un período relativamente corto. Ello sería extremadamente importante en caso de que un gobierno de transición no se inclinara por la "constitución breve" descrita anteriormente y quisiera establecer una ley suprema permanente en forma relativamente temprana en el proceso de transición. Ello supone que los delegados constitucionales podrían llegar a un acuerdo sin excesiva discusión o debate. Puede ser recomendable expedir algún tipo de cronograma obligatorio para la finalización del borrador, si se considera que el plazo es de importancia fundamental para el gobierno de transición. Nuevamente, si el plazo es esencial, el gobierno de transición podría considerar permitir que el borrador fuera aprobado por quienes lo redactaron, por el gobierno interino o una combinación de ambos.

Opción 2: La Constitución de 1940

El gobierno de transición podría recurrir a la Constitución de 1940 para orientarse en su decisión de cuál es el proceso adecuado para aprobar o reformar una constitución. Como mencionáramos, la Constitución de 1940 describió en detalle una forma totalmente nueva para modificar una constitución o aprobar una nueva. Los artículos 285 y 286 describen las medidas a tomar para que el Congreso o el pueblo inicie la reforma o revisión constitucional. La Constitución reconoce tres tipos de revisión o enmienda: específica, parcial y completa. El método que podrían utilizar el pueblo o el parlamento para iniciar una enmienda parcial fue explicado anteriormente. Una revisión completa, según la Constitución de 1940, requería una elección de delegados.^{lviii} Los delegados se elegían por provincia, con un delegado electo por cada 50.000 habitantes. La constitución abordaba los plazos exigiendo que los delegados iniciaran las deliberaciones en un plazo de 30 días a partir de que la asamblea fuera llamada al orden. En ciertos casos, la revisión debía ser ratificada por los votos de dos tercios del número total de votantes de cada provincia.

Opción 3: Referendo Constitucional

La Constitución de 1940 y el referendo constitucional realizado en 1976 ofrecen un precedente jurídico e histórico para la aprobación de una nueva constitución por medio de un referendo nacional. Si el gobierno de transición lo deseara, deben tomarse varios factores en consideración. El argumento a favor del uso de un referendo sostiene que el público tiene la posibilidad de un mayor protagonismo. La mayor participación de la ciudadanía refleja nociones democráticas y la presunción de que la confirmación pública de una constitución aumentará la confianza general en el documento mismo. Por otra parte, los referendos implican gastos de fondos del Estado, que pueden no estar al alcance de un gobierno de transición. Los materiales para votar, los salarios de los fiscales de mesa, el transporte, el combustible y otros suministros serán costosos, y es posible que exista escasez de fondos durante la transición. En consecuencia, la autoridad interina tendrá que considerar el costo de un referendo constitucional como factor en su decisión.

Finalmente, la autoridad en transición puede considerar que las elecciones más urgentes serán las elecciones nacionales para los poderes ejecutivo y legislativo. Una vez elegidos, ellos podrían tomar la decisión de efectuar un referendo constitucional o usar otro método -- como los anteriormente señalados-- para reformar o aprobar una nueva constitución.

E. Elecciones en Cuba: Antecedentes y Análisis

Después de la independencia de España, y durante las deliberaciones de la primera asamblea constituyente de Cuba, se aprobó una ley electoral que establecía un voto limitado para los ciudadanos cubanos de sexo masculino. La ley estableció un sistema para la elección del Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, y los gobernadores de las provincias y los concejos municipales. Los electores elegidos por los votantes a nivel provincial elegían al Presidente y los miembros del Senado. El número de electores seleccionados de cada provincia era igual a su número de senadores y representantes. Los votantes elegían directamente a los miembros de la Cámara de Representantes, al igual que los funcionarios provinciales.

Si bien la ley ofrecía un marco básico para las elecciones democráticas, las cláusulas relativas a la observancia de la ley estaban redactadas vagamente, y no siempre se exigía su cumplimiento. Por ejemplo, la ley exigía a los "funcionarios públicos" que tomaran medidas para verificar el cumplimiento de la ley y les confería autoridad para imponer multas. Si bien es cierto que las violaciones a la ley iban a ser castigadas con arreglo a las

leyes penales de Cuba, la Ley no concedía explícitamente a los funcionarios electorales la autoridad o responsabilidad de exigir el cumplimiento de sus disposiciones.

La falta de un poder judicial fuerte para supervisar las elecciones significaba que la resolución de las disputas en el nuevo estado-nación era problemática. En consecuencia, las elecciones realizadas entre 1901 y 1933 se caracterizaron por numerosas disputas electorales y acusaciones de fraude, especialmente las elecciones presidenciales.^{iv} Los candidatos presidenciales disputaban con frecuencia los resultados de las elecciones y en ocasiones se negaban a reconocer la victoria de un contrincante. Debido a que la ley no ofrecía alternativas específicas para resolver las disputas, el gobierno de los Estados Unidos ofrecía en ocasiones los servicios de un árbitro en un intento por resolverlas. Por ejemplo, el Secretario de Guerra William Howard Taft determinó que las elecciones presidenciales realizadas en 1905 eran fraudulentas, y proclamó un gobierno provisional.

Las elecciones presidenciales y legislativas en la década de 1940 fueron menos problemáticas. Ello puede haber sido resultado de la creación del Tribunal Electoral Supremo en la Constitución de 1940. La intención de los autores de la constitución de exigir judicialmente el acatamiento de la ley y el proceso electoral se ve claramente reflejada en la cláusula que otorga amplias competencias al Tribunal.

A pesar de los esfuerzos de ordenar el sistema, el proceso electoral en Cuba dio un giro antidemocrático cuando se suspendieron las elecciones de 1952 como resultado del golpe de Batista. En 1958, un candidato patrocinado por Batista fue declarado victorioso en las elecciones presidenciales. El gobierno de los Estados Unidos determinó que las elecciones eran fraudulentas y no apoyó los resultados.^{iv}

Con la llegada del régimen de Castro y la posterior aprobación de la Ley Fundamental en 1959, muchos supusieron que se reinstauraría el proceso electoral contemplado en la Constitución de 1940, por lo menos parcialmente. Ello se debía al hecho de que varias cláusulas de la Ley Fundamental sobre la celebración de elecciones eran similares a las de la Constitución, incluyendo el derecho a asociarse libremente en partidos políticos y la reinstauración del Tribunal Electoral Superior. Sin embargo, en la práctica, el sistema electoral reconoció un solo partido, y la mayoría de las cláusulas electorales no se aplicaron.

Después de la aprobación de la Constitución de 1976, se celebraron elecciones directas cada cinco años para diputados de la Asamblea Nacional y todos los delegados de las asambleas provinciales y municipales. Por otra parte, se celebraron elecciones cada dos años y medio para renovar el mandato de los delegados. Los ciudadanos de más de 16 años, inclusive el personal militar, están habilitados para votar, salvo aquellos que padecen enfermedades mentales, han cometido un delito grave o han pedido permiso para emigrar. El voto no es obligatorio por ley, pero es alentado por los funcionarios de gobierno como una demostración de lealtad al Estado.

Entre 1976 y 1992, sólo las elecciones a nivel municipal fueron directas. Las asambleas provinciales fueron elegidas por las municipales, y los miembros de la Asamblea Nacional fueron elegidos por las provinciales. Después de las reformas a la Constitución y la adopción de la nueva Ley Electoral en 1992, los representantes a las asambleas provinciales y nacionales también fueron elegidos por voto directo.

Se celebraron elecciones generales en 1993 y en diciembre de 1998. La Comisión Electoral Nacional, que consta de un Presidente, Vicepresidente, Secretario y 14 miembros votantes,

tiene la responsabilidad general de administrar las elecciones. Las comisiones electorales provinciales y municipales se establecieron con arreglo a la Ley Electoral con el fin de asistir a la Comisión Electoral Nacional. La Comisión tiene la autoridad de anular los resultados de cualquier elección, si no se ha respetado la Ley Electoral, y ordenar la celebración de nuevas elecciones. Parece ser que una decisión de ese tipo de parte de la Comisión sería definitiva y no estaría sujeta a revisión de los tribunales.

Los municipios se dividen en distritos electorales, cada uno de los cuales envía un delegado a la asamblea municipal correspondiente. Los distritos electorales se subdividen además en barrios, en los cuales se propone un candidato para el escaño de delegado de ese distrito electoral. Se celebran reuniones masivas de todos los votantes en cada jurisdicción, encabezadas por un presidente local seleccionado en una reunión vecinal anterior, con el propósito de nominar al candidato de ese barrio. Las nominaciones se hacen desde el hemicycle. Pueden nominarse un número indefinido de personas siempre y cuando existan por lo menos dos candidatos. No es necesario que las personas nominadas sean residentes del barrio, ni siquiera del distrito electoral. Las autonomizaciones están prohibidas. Se vota alzando las manos; la persona nominada que obtiene mayoría simple se convierte en el candidato del barrio para delegado a la asamblea municipal de ese distrito electoral.

El gobierno circula por todo el distrito electoral las biografías y fotografías de los candidatos nominados durante el mes que precede a las elecciones. No se permite otra forma de campaña. Las elecciones se realizan con papeletas. En caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría simple, se realiza una segunda vuelta.

La participación en las elecciones es elevada. En las elecciones generales de 1976, por ejemplo, más de 30.000 candidatos compitieron por 10.725 escaños en la asamblea municipal. La participación electoral, según los informes, fue de 95,2 por ciento. En las elecciones de 1979, más de 24.000 candidatos compitieron por 10.000 escaños, con una participación del 95 por ciento. En 1981, el nivel de participación ascendió a 97 por ciento.

Muchos analistas han llegado a la conclusión de que las elecciones cubanas no sirven como medio para iniciar o discutir alternativas en materia política, y ciertamente no permiten la participación del partido en el poder. La prohibición de las campañas y el control eficaz del Partido Comunista, y otras organizaciones controladas por el gobierno, del proceso de nominación para altos cargos garantizan la elección exclusiva de aquellos que son considerados políticamente fiables. Sin embargo, se debe notar que los ciudadanos disfrutaban de amplios derechos de participación en la selección de sus representantes locales.

F. Derechos y Regulaciones de los Partidos Políticos

Tal como se notara en la sección sobre el desarrollo constitucional de Cuba, el desarrollo del derecho a formar partidos políticos se remonta a la Constitución de 1901. El artículo 28 de la Constitución contempla los derechos de "reunión" y "asociación." En virtud de estos derechos constitucionales, los partidos políticos se desarrollaron temprano en la historia de Cuba como estado independiente. Los delegados de los nueve partidos políticos nacionales del momento ayudaron a redactar la Constitución de 1940. Quizá como consecuencia, los derechos de los partidos políticos se explicitaron con más detalle en ese documento; por

ejemplo, la constitución estableció un sistema para la formación de partidos políticos a nivel nacional, provincial y municipal.^{lvi}

Se otorgó competencia al Tribunal Electoral Superior en el registro y la remoción de los grupos políticos del registro oficial de los partidos políticos. El importante papel que los autores de la Constitución imaginaron para los partidos políticos se refleja en su derecho exclusivo de nominar candidatos, con arreglo al artículo 102 de la Constitución. Este artículo establecía expresamente que los partidos políticos "serán los únicos órganos encargados de hacer nominaciones", cuyo derecho "no puede ser delegado en ningún caso."

Los derechos de los partidos políticos fueron aclarados además en la Ley Electoral de Cuba, promulgada en 1943.^{lvii} La ley contemplaba partidos políticos reducidos o numerosos, y autorizaba la formación de partidos tanto a nivel local como nacional con un mínimo de 95 miembros. Los partidos se inscribían en el Tribunal Electoral Superior del barrio a nivel municipal, provincial y nacional. Podían apelar al Tribunal para decidir temas relativos a sus derechos de conformidad con la Constitución y la legislación cubana.

Los partidos políticos estuvieron proscritos durante el régimen de Batista, y desempeñaron un rol menor en el proceso electoral anterior a la revolución. El derecho irrestricto de los partidos políticos a existir fue reinstaurado en la Ley Fundamental de 1959. No obstante, al igual que muchas otras disposiciones de la Ley, el artículo 102, que establecía los derechos de los partidos, nunca se aplicó en la práctica.

La ley electoral actual no reconoce el derecho de ningún partido político, mientras que la Constitución sólo menciona al Partido Comunista. Ninguna legislación prohíbe explícitamente la formación de partidos de oposición o la nominación de candidatos. El artículo 53 de la Constitución reconoce expresamente la libertad de expresión, pero sólo "de conformidad con el objetivo de la sociedad socialista". El artículo 54 establece derechos similares de "reunión, manifestación y asociación". No obstante, la libertad de asociación, la participación en partidos políticos, es limitada rigurosamente en la legislación y en la práctica.

En 1985, Cuba promulgó la Ley de Asociaciones, que fijaba procedimientos para el establecimiento y la organización de asociaciones. De conformidad con la ley, las asociaciones presentan sus solicitudes al Ministerio de Justicia, quien posee la autoridad exclusiva de decidir la aprobación de la solicitud sin revisión de los tribunales. La ley exige además que una asociación tenga un mínimo de 20 miembros. Se han rechazado solicitudes por razones procesales, como haber presentado información insuficiente. Por otra parte, las solicitudes pueden ser rechazadas si el Ministerio considera que las actividades propuestas podrían ser lesivas al "interés social."^{lviii} Desde que se instituyera la Ley de Asociaciones, una serie de grupos de interés, inclusive las asociaciones del medio ambiente, jurídicas y de periodistas han visto sus intentos de registrarse rechazados por el Ministerio. Se informa que un gran número de solicitantes ni siquiera recibe respuesta del Ministerio de Justicia.^{lix} En consecuencia, debido a la forma en que se interpreta y aplica la ley, la creación de asociaciones es extremadamente limitada.

G. Consideraciones de un Gobierno Interino sobre los Partidos Políticos

Al considerar qué función permitir a los partidos políticos en las elecciones administradas por una autoridad interina, los futuros funcionarios cubanos pueden analizar una serie de precedentes como guía y apoyo. En primer lugar, Cuba tiene una tradición relativamente

sólida de participación partidaria a largo de toda su historia. Con algunas excepciones, Cuba mantuvo un sistema multipartidista en distintos niveles desde su independencia hasta la década de 1950. En segundo término, la multiplicidad de partidos políticos es una característica de todos los países del mundo que de alguna forma se titulan democráticos. En teoría, es posible gobernar democráticamente con un solo partido político o sin siquiera un solo partido. Pero no existen pruebas en la práctica. Participar en partidos políticos aumenta el papel de la ciudadanía en el proceso político. Los partidos son canales valiosos para la formulación de temas locales y nacionales y la presentación de los temas al público. Han demostrado su capacidad de crear una disciplina partidaria en los funcionarios electos que, a nivel legislativo, suele consolidar posiciones y evitar una paralización en el parlamento. Finalmente, el derecho a asociarse libremente en partidos políticos es considerado un derecho humano fundamental por la comunidad internacional.^{ix}

Al considerar la posible función de múltiples partidos políticos en una etapa de transición, la autoridad interina debe estar preparada para la probabilidad de que en la transición afloran muchos nuevos grupos y organizaciones, con agendas y actividades en competencia. Los sectores que procurarán hacer sentir su influencia en la transición, y en la naturaleza del futuro gobierno permanente, probablemente incluirán no sólo a los partidos políticos sino también a grupos de profesionales y trabajadores recién formados y organizaciones no gubernamentales de todo tipo, con sede en Cuba y en el exilio.

III. FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, GRUPOS DE DISIDENTES Y REMANENTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En todas partes, a medida que el mundo se alista en la antesala del siglo XXI, el proceso de formular políticas públicas a cargo del gobierno y las instituciones de desarrollo internacional se ve fortalecido por la labor de una coalición informal de organizaciones que responden específicamente a las necesidades de la población. Las organizaciones no gubernamentales -- unidades organizadas por sus propios miembros para satisfacer sus propias necesidades y deseos colectivos -- son un elemento fundamental en este proceso de participación popular. Fortalecen a la sociedad civil en tanto brindan a sus miembros la experiencia de promover sus propios intereses organizándose y compartir la responsabilidad por las decisiones que afectan sus vidas.

A. Importancia de la Participación Popular

En una democracia, acuerdan los expertos, la participación popular es esencial para la salud del sistema. Moviliza y reafirma a las personas como protagonistas e instrumentos de su propio desarrollo. Promueve la buena gobernabilidad. Puede ayudar también a los pobres y los marginados a adquirir las destrezas y actitudes necesarias para facilitar su integración en la sociedad. Las ONGs se dedican a actividades que van desde la defensa de la libertad de culto y las expresiones de la cultura popular hasta la protección del medio ambiente y los derechos del consumidor, al igual que el desarrollo socioeconómico.

En todas las democracias, las organizaciones no gubernamentales juegan un papel decisivo en la medida que encauzan, informan y ponen en marcha la participación popular en la vida pública. Como organizaciones formales o informales, de carácter nacional o local, las ONGs representan una voz importante dentro de la sociedad civil. Como tal, pueden ofrecer análisis constructivos y responsables, además de soluciones independientes de los prejuicios de los partidos o el gobierno. Puesto que la independencia es su sello distintivo, es fundamental que las ONGs puedan accionar sin interferencia indebida del gobierno en sus esfuerzos por promover la participación popular auténtica.

En todo el mundo, las organizaciones no gubernamentales y sus redes organizadas por sí mismas, y especialmente las organizaciones sin fines de lucro, juegan un papel fundamental en ámbitos completamente distintos del desarrollo político y socioeconómico. Los logros obtenidos y la diversidad de sus experiencias las convierten en voces clave para ayudar a forjar un sentido de propósito común en nombre de todos los sectores de la sociedad. Mediante la promoción de alianzas sociales, las ONGs facilitan el diálogo entre grupos sociales contrapuestos, haciendo hincapié en los aspectos compartidos y en las funciones y responsabilidades especiales de cada una.

Las organizaciones no gubernamentales suelen formar parte de redes mundiales, y en ese caso, se encuentran en una posición única para fomentar la comunicación y la cooperación entre sus homólogas a fin de alcanzar su potencial como protagonistas eficaces en la ejecución de los objetivos de desarrollo. Debido a que las ONGs tienen mucho que aportar a la formulación y ejecución de políticas, es importante que tanto la sociedad como el gobierno creen mecanismos que les permitan formar alianzas de la forma más responsable y eficaz.

En todo el mundo, los gobiernos y los organismos internacionales, especialmente las instituciones internacionales de préstamo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, están trabajando arduamente para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales en la concepción política, el establecimiento y la evaluación de los mecanismos oficiales y procedimientos formales inherentes al proceso de desarrollo.

B. Tratamiento de las ONGs por los Gobiernos

Es posible que se desarrolle rápidamente una red de organizaciones no gubernamentales solo si el ambiente político y de seguridad aliente su crecimiento. Debe existir un conjunto de derechos necesarios, aunque no siempre suficientes, para que estas organizaciones incipientes se arraiguen y ayuden a la sociedad civil a florecer. Estos derechos incluyen:

- el derecho a congregarse y manifestar pacíficamente, incluyendo el derecho a formar, integrar y participar eficazmente en organizaciones no gubernamentales que procuran la promoción y la protección del derechos humanos y las libertades fundamentales, limitándose las restricciones a estos derechos a las prescritas por la ley y de acuerdo con las normas internacionales;
- el derecho a conocer y actuar de acuerdo con los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a contribuir activamente, en forma individual o en asociación con otros, a su promoción y protección;
- el derecho a estudiar y discutir la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a formular y discutir ideas para mejorar su protección y los medios más eficaces de garantizar su adhesión a las normas internacionales; y
- el derecho de los grupos cívicos y otras organizaciones a tener irrestricto acceso y comunicación con entidades similares dentro y fuera de sus países y con organizaciones internacionales, para realizar intercambios, contactos y cooperación con dichos grupos y organizaciones, y a solicitar y utilizar, dentro de los parámetros de la ley, contribuciones financieras voluntarias de fuentes nacionales e internacionales a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.^{lxii}

El Estado debe reconocer como ONGs a aquellos grupos que se declaren como tales, de acuerdo con los procedimientos nacionales existentes, y facilitar la capacidad de dichas organizaciones a desplegar actividades libremente en su territorio. Asimismo, los gobiernos deberían promulgar o fortalecer las medidas legislativas necesarias para que las ONGs establezcan grupos de consulta, al igual que garantizar su derecho a proteger el interés del público mediante acciones legales. Otras áreas de apoyo que el Estado debe proporcionar incluyen:

- buscar formas de fortalecer aún más los mecanismos de contacto e intercambio de opiniones entre las ONGs y las autoridades nacionales e instituciones estatales pertinentes;
- facilitar visitas al país de ONGs de otros países con quienes existen relaciones diplomáticas;

- acoger con beneplácito las actividades de las ONGs, inclusive la solicitud de sus aportes específicos al proceso político, como informes, resultados y recomendaciones escritas, cuando fuere pertinente; y
- proporcionar a las ONGs la información necesaria para garantizar su participación en la formulación de políticas públicas mediante la apertura e información de los procedimientos de acceso, y ofreciendo, cuando sea necesario, espacio común en lugares donde se realizan reuniones públicas o sus alrededores para uso de las ONGs, al igual que acceso razonable, costado por ellas mismas, a equipos técnicos, como fotocopiadoras, teléfonos y telefax.^{lxii}

La divulgación de información útil al público a cargo de los funcionarios de gobierno; la designación de funcionarios de enlace con las ONGs en las oficinas del Estado; la facilitación del flujo de información y los contactos con los medios de comunicación; y garantizar acceso al público a las deliberaciones oficiales con mínimas restricciones pueden también fortalecer y consolidar la participación de las ONGs en la formulación de las políticas públicas.

C. Las ONGs en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, el papel de las ONGs en los procesos de desarrollo ha aumentado exponencialmente en los dos últimos décadas. De hecho, no obstante, la participación de la sociedad civil se nutrió de los esfuerzos en materia de desarrollo comunitario realizados en los 20 años previos. Al incorporar a la población y sus comunidades en las decisiones que afectan sus vidas, reafirman su capacidad en forma personal y grupal. El interés del Estado en la participación de las ONGs puede entenderse claramente desde el punto de vista de su interés propio: la consulta más eficaz produce invariablemente mejores y más eficientes políticas en función de los costos. En toda la región se está procurando incluir a las ONGs en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de programas orientados a mejorar la vida de la población. Sin este acento en la participación, se pone en peligro la sostenibilidad de los esfuerzos, tanto públicos como privados.

En toda América Latina, participar en las ONGs ha otorgado a sus miembros la sensación de una mayor capacidad de negociar más eficazmente con las reparticiones estatales. El nivel de información y espíritu empresarial de la comunidad han aumentado. Las nuevas tareas se acometen con mayor eficacia, a medida que se fortalece la capacidad de las organizaciones de abordar tareas cada vez más difíciles. En situaciones en que la frustración del público con el gobierno es elevada, pero en las que las ONGs han podido garantizar su propia participación en el proceso político, ellas suelen encontrar mayor apoyo y exigencias de parte del público.

Es importante crear mecanismos de participación que permitan a las ONGs desplegar su creatividad y energía con plena libertad de acción. Ellos incluyen mecanismos de reafirmación como el fortalecimiento de su estado financiero y jurídico y la formación de capacidad. Incluyen coparticipación en la toma de decisiones mediante técnicas de planificación participatorias, reuniones para resolver conflictos y crear consenso, y revisión pública de las políticas planificadas; la creación de mecanismos conjuntos de evaluación, como las evaluaciones participatorias y los mecanismos para compartir la información, como la traducción y divulgación de documentos, seminarios de información, presentaciones y reuniones públicas.

La creciente presencia de las ONGs en todo el hemisferio ha sido responsable de algunos de los cambios más importantes que están registrando en política y en la vida pública. En Colombia, la participación de las ONGs ayudó a crear una nueva constitución que promueve la democracia participativa y la transferencia de poder a los ciudadanos, otorgándoles una voz directa en aquellas decisiones fundamentales que son de su interés. En un país en que la corrupción ha sido una importante preocupación, las revisiones de la separación de poderes por demanda popular han ayudado a crear consenso de un gobierno más responsable. En la Amazonía, las ONGs brasileñas e internacionales se han congregado para crear una poderosa coalición a fin de apoyar la protección del medio ambiente y los derechos de los indígenas. En Bolivia, una ley sobre la participación popular procuró descentralizar el poder y los recursos económicos de un gobierno altamente centralizado para devolverlos al nivel local. En Argentina, Costa Rica y México, entre otros países, las ONGs han estado a la vanguardia de los esfuerzos por promover los derechos humanos y las reformas necesarias en la administración de justicia.

D. Las ONGs en Cuba

La sociedad civil en la Cuba anterior a Castro era dinámica. Actualmente, la presencia en Cuba de un número creciente de aparentes organizaciones no gubernamentales ha planteado un debate sobre si se trata de grupos ciudadanos legítimamente autónomos o meros mecanismos para canalizar fondos a un gobierno con necesidades económicas. De acuerdo con la Dra. Gillian Gunn, quien llevó a cabo una investigación en Cuba en 1994, las impresiones son desencontradas:

Las ONGs en Cuba crecieron porque el gobierno las consideró intermediarios financieros útiles y porque los ciudadanos deseaban organizaciones de autoayuda capaces de resolver los problemas locales que el Estado no podía o no estaba dispuesto a abordar. Si bien muchas ONGs tenían la intención original de canalizar fondos al sector estatal, algunas desarrollaron intereses institucionales independientes, aunque no necesariamente en conflicto, de los del Estado. El acceso a las divisas extranjeras sin control del Estado central es una condición necesaria, si bien insuficiente, para que las ONGs actúen en forma independiente.^{lxiii}

La existencia de este debate revela un notable cambio en la forma que percibe el oficialismo cubano a las ONGs y los intereses de la "sociedad civil" que supuestamente representan. El dogma marxista negaba la necesidad de contar con organizaciones independientes, puesto que el Estado mismo reflejaba la voluntad y la sabiduría del pueblo. Aquellos que desafiaban esta concepción recurrían al reconocimiento del propio Lenin de que las organizaciones independientes eran necesarias para "defender a los trabajadores en contra de las deformaciones del Estado". Con mayor frecuencia, algunas autoridades cubanas han percibido la participación limitada en las ONGs como una forma de atraer recursos al haberse detenido los subsidios financieros de la ex Unión Soviética.

Antes de las medidas enérgicas más recientes de Castro debido a la disensión, particularmente entre 1996 y 1997, había más de 2.000 ONGs registradas oficialmente en el Ministerio de Justicia. De acuerdo con Gillian Gunn, los inscriptos incluían a grupos establecidos por diversos ministerios de gobierno, al igual que organizaciones populares y grupos de reflexión que previamente formaban parte del Partido Comunista Cubano (PCC). De esa forma, organizaciones populares como la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la

Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y la Unión de Escritores y Artistas Cubanos (UNEAC), soportes importantes del régimen cubano, fueron transmutados en pilares de una nueva sociedad civil. A las organizaciones de derechos humanos se les niega la inscripción debido a la constante insistencia del régimen de que son en realidad partidos políticos encubiertos.

El proceso de registro es en sí muy sugestivo del grado de control que ejerce el Estado. De conformidad con la Ley No. 54, decretada en 1985, "Asociaciones y Su Regulación," al igual que los artículos 39, 396 y 397 del Código Civil del mismo año, una organización debe cumplimentar, a fin de organizarse, los siguientes requisitos:

- Proporcionar los nombres de 30 miembros, incluyendo sus direcciones, números telefónicos y edad de sus líderes;
- Demostrar que se autofinancia;
- Presentar una declaración escrita de sus metas, al igual que un organigrama o descripción de la organización;
- Obtener un "certificado negativo" del Ministerio de Justicia donde se indique que no existe ninguna otra ONG establecida con fines similares. En caso afirmativo, el grupo solicitante se debe afiliar con el grupo existente;
- Obtener el patrocinio de una "institución de referencia del estado," y la institución debe afirmar que la creación de la ONG sirve a sus intereses. La institución tiene el derecho de asistir a las reuniones del directorio de la ONG e inspeccionar sus cuentas para garantizar el cumplimiento de sus metas declaradas.

Gunn detectó ambivalencia de parte de los funcionarios cubanos respecto del fenómeno de las ONGs. En cuanto al aspecto positivo, las percibieron como un imán para recursos que de otra forma no estarían a su alcance, al igual que como un mecanismo para aliviar las tensiones sociales mediante la resolución de problemas difíciles de controlar para el Estado. "Una donación externa a una ONG cubana semi-independiente," concluyó Gunn, "puede paradójicamente ayudar al Estado permitiendo a los aliados de la ONG en el Estado atribuirse el mérito por el problema resuelto, y al mismo tiempo fortalecer a la sociedad civil al demostrar el poder de la ciudadanía organizada." Ella señaló que una amplia coalición de ONGs, tanto las inducidas por el Estado como las de base, irrumpieron en contra de los procedimientos burocráticos cubanos que habían servido para distorsionar el influjo de ayuda externa.

En respuesta a este nuevo fenómeno, el gobierno de Clinton comenzó en 1995 a alentar a grupos privados de los Estados Unidos a que establecieran contactos personales en la isla. Las iniciativas de 1995 incluían otorgar licencias a organizaciones no gubernamentales de los Estados Unidos para asistir a las ONGs cubanas, permitiendo ventas y donaciones de equipos de comunicación a las mismas. Estas medidas fueron rescindidas después del avance de la represión de Castro en 1997 y 1998.

IV. OPCIONES DE SISTEMAS DEMOCRATICOS

"Todo noble tesón al cabo alcanza a fijar las justas leyes del destino."

--Enrique Hernández Miyares

Las transiciones son fundamentalmente decisiones, y las transiciones democráticas se caracterizan por ser decisiones tomadas en forma abierta, justa y con conocimiento de causa. Una de las decisiones que confrontará el pueblo cubano durante la futura transición tiene que ver con el marco--las instituciones y prácticas--en que quieren que transcurra el gobierno democrático.

Casi todas las democracias modernas han elegido uno de dos marcos: los sistemas presidenciales y los parlamentarios. En el sistema presidencial, el jefe de Estado es también el jefe de gobierno y es elegido directamente por el pueblo, a diferencia de ser escogido por la legislatura. En los sistemas parlamentarios, el gobierno, incluyendo el jefe de gobierno, comúnmente denominado el primer ministro, es seleccionado de entre los miembros de una legislatura electa que puede destituirlo. Los defensores de los dos sistemas pueden encontrar ejemplos de éxitos y fracasos en ambos para sustentar su posición. Cuba ha tenido experiencias con ambos.

Otra decisión que confrontarán los cubanos durante la transición será la forma de obtener apoyo popular masivo para el cambio, resolver crisis o legitimar estructuras institucionales incipientes y adoptar las reglas que regirán la conducta pública. Estos mecanismos incluyen los referendos y las asambleas constituyentes.

De suma importancia es que las decisiones tomadas deben ser con conocimiento de causa según la realidad y la experiencia cubana. La experiencia de la época anterior a Castro en política democrática ofrece lecciones importantes tanto a aquellos que residen en la república insular, como a aquellos en el exterior que desean ayudarlos a confrontar los retos que presentará una transición. La tragedia de Cuba no es solamente el ascenso de Castro al poder absoluto, sino las condiciones que permitieron ese ascenso.

El siguiente capítulo procura ofrecer información sobre las decisiones y opciones que confrontará Cuba en el momento que exista la posibilidad de un cambio real.

A. Principales Tipos de Representación y Mecanismos de Toma de Decisiones Usados en las Democracias

1. Distinciones Entre los Sistemas Presidencialistas y Parlamentarios

Cuando un país decide adoptar un nuevo sistema democrático, hay ciertos aspectos comunes a los distintos tipos de marcos institucionales. Todas las democracias liberales tienen, como características principales, la existencia de más de un partido político; procesos relativamente abiertos de gobierno y debate político; y separación de poderes. Pero aún quedan muchas decisiones por tomar. Una vez que se llega un consenso en favor de la democracia liberal, el pueblo cubano debe, entre otras cosas, decidir entre el sistema presidencialista o el parlamentario.

En un sistema presidencialista, el jefe de Estado es también el jefe de gobierno, es elegido directamente por el pueblo, a diferencia de ser escogido por la legislatura, y ocupa ese cargo durante un mandato fijo. En los sistemas parlamentarios, el gobierno es elegido de entre los miembros de una legislatura electa que puede destituirlo en cualquier momento. Al tomar su decisión, los cubanos podrán elegir de sistemas de larga data, cada uno con éxitos y fracasos. Ofrecemos a continuación una descripción de las ventajas y desventajas de ambos sistemas.

a. Sistemas Parlamentarios

Las legislaturas de Gran Bretaña, Canadá, Australia y la mayoría de los demás países de la Mancomunidad de Naciones se denominan parlamentos. Otros países también tienen legislaturas tipo parlamentarias pero reciben otros nombres: en Japón, Diet, en Suecia, Riksdag, en Alemania, Reichstag. El Althing de Islandia, que se remonta al año 930, es el parlamento nacional más antiguo del mundo. El Tynwald de la Isla de Man, parte de Gran Bretaña, data de la época de la ocupación escandinava a principios de la Edad Media, y es el parlamento más antiguo aún en funcionamiento. Sin embargo, nada se compara con el desarrollo ininterrumpido del sistema británico.

En el Reino Unido, cuyo órgano legislativo ha servido como modelo a gran parte del mundo democrático, el parlamento comenzó en el siglo XIII, pero sus poderes no eran fijos de la forma que lo son hoy sino hasta fines del siglo XVII. Las revoluciones de 1640 y 1688 abolieron la facultad real de gravar o legislar sin consentimiento del parlamento, y se estableció control parlamentario sobre los poderes ejecutivo y judicial. Después de la "Gloriosa Revolución" de 1688, el soberano adquirió la costumbre de elegir a los ministros del partido que controlaba la Cámara Baja (Comunes). (Un excelente análisis del desarrollo del sistema británico de gobierno puede consultarse en el libro *The Life of the Law*, de Alfred H. Knight, Crown Publishers, Nueva York, 1996.)

Con el transcurso del tiempo, el parlamento se ha transformado en el poder soberano del Reino Unido, reducida la monarquía a una función ceremonial. Aunque técnicamente el parlamento consta del monarca, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, el término alude normalmente a la única de los tres elegida democráticamente, la Cámara de los Comunes con 651 miembros. La Cámara de los Comunes es encabezada por el Presidente de la Cámara, elegido sin reparo en afiliaciones partidarias. El primer ministro, el jefe ejecutivo del gobierno, debe ser miembro de los Comunes y es elegido por los demás legisladores. El gabinete consta actualmente de 20 miembros y es seleccionado de cualquiera de las cámaras; en consecuencia, el poder ejecutivo es esencialmente una comisión de la legislatura. El gobierno, encabezado por el primer ministro y secundado por su gabinete, tiene la responsabilidad de administrar todos los asuntos nacionales, fijar las políticas y presentar la legislación para ser sometida a consideración de la Cámara de los Comunes.

Los parlamentos no sólo sancionan leyes: dedican también mucho tiempo a supervisar asuntos fiscales como la asignación de fondos para la defensa, obras públicas y los salarios de los empleados estatales. Debido a que fiscalizan los anteproyectos relacionados con el dinero, los parlamentos desempeñan una función importante en la definición de las políticas del gobierno, aunque esa responsabilidad recaiga en el primer ministro y el gabinete.

En el Reino Unido, según una ley aprobada en 1911, debe llamarse a elecciones cada cinco años, aunque el primer ministro puede convocar a elecciones antes de ese plazo, pero

nunca más de una vez por año. Los partidos de la oposición pueden exigir la disolución del parlamento y llamar a nuevas elecciones en cualquier momento. Si el partido oficialista no obtiene mayoría parlamentaria en un tema importante se debe llamar a elecciones generales.

A diferencia de los sistemas presidenciales, donde ningún miembro de un poder de gobierno puede servir simultáneamente en otro, en los sistemas parlamentarios no existe una clara separación de poderes. De tal forma, en Gran Bretaña, no sólo pertenecen el primer ministro y otros miembros del gabinete al parlamento; la Cámara de los Lores es el tribunal supremo de la Nación, y en algunos sentidos desempeña funciones similares a la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Si, después de una elección general, ninguno de los partidos tiene mayoría en la Cámara de los Comunes, entonces el que tenga mayor número debe llegar a un acuerdo con uno o más partidos para formar un gobierno de coalición. Es posible que el gobierno británico más famoso formado en coalición haya sido el del Primer Ministro Winston Churchill durante la lucha contra las naciones del Eje.

El nuevo parlamento abre sus puertas poco después de celebrarse las elecciones. El líder del partido minoritario más numeroso es reconocido oficialmente como líder de la oposición. Cada iniciativa legislativa se lee públicamente, en cuyo momento se ordena la impresión del anteproyecto. El debate comienza en la segunda lectura. Luego pasa a la comisión correspondiente para el análisis individual de sus cláusulas. En algunos casos, la Cámara de los Comunes en pleno actúa como una comisión.

Después de ser revisada por la comisión, la legislación pasa a la Cámara de los Comunes para su lectura final, debate y votación. Se dice que la votación es una división de la Cámara, ya que los miembros se dividen, en general por partidos, a favor o en contra de la legislación. A diferencia de los Estados Unidos, en que la revisión judicial es una piedra angular del procedimiento democrático, no se permite retar los proyectos de ley aprobados por el parlamento. Ello se debe a que la constitucionalidad de la medida ya ha sido acordada, puesto que el parlamento tiene la facultad de determinar qué es la Constitución en cualquier momento.

b. Sistemas Presidencialistas

Los Estados Unidos es el ejemplo más conocido, más imitado y quizá más exitoso del sistema presidencial. Sus ventajas, sin embargo, no son siempre transportables fácilmente a otras sociedades con diferentes tradiciones y culturas políticas. El gobierno federal de EEUU tiene tres poderes diferenciados: la Presidencia, el Congreso y el Poder Judicial federal. En EEUU, el mandato del presidente no se ve afectado por los resultados de las elecciones parlamentarias, del mismo modo que el presidente no es ni puede ser miembro del Congreso. Los anteproyectos aprobados por el Congreso y firmados como ley por el Presidente todavía pueden confrontar un obstáculo más, ya que la Corte Suprema puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de la legislación. El Congreso se divide en dos cámaras, la Cámara de Representantes, en la que cada estado tiene un número de representantes según su población, y el Senado, en la que cada estado, grande o pequeño, tiene dos senadores. El Senado -- cuyos miembros son electos por períodos de seis años, a diferencia de dos años en la Cámara de Representantes -- se considera la cámara más deliberante. Su función se compara con la del plato que se usa para enfriar el té antes de beber.

De acuerdo con el Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, la presidencia está en manos de una sola persona, quien retiene el cargo durante cuatro años y puede ser reelegido indefinidamente. En 1951 se ratificó la 22a. enmienda a la Constitución, que limita al Presidente a dos mandatos de cuatro años. Debido a que los delegados a la Convención Constituyente del siglo XVIII no confiaban en el pueblo para elegir a su líder directamente, seleccionaron un método indirecto en que los electores elegidos por las legislaturas estatales (y más adelante por voto popular directo) votan por los candidatos presidenciales por intermedio de un Colegio Electoral. El número de electores elegidos en cada estado es igual al número de senadores y representantes electos de ese estado.

El presidente tiene muchas facultades específicas que le son otorgadas por la Constitución. Las leyes aprobadas por el Congreso, las interpretaciones de las leyes a cargo de los Tribunales y la postura del propio Presidente como líder del partido le han conferido otros poderes. El Presidente se encarga de hacer cumplir todas las leyes federales y supervisar las reparticiones federales. En EEUU, todos los funcionarios --administrativos o judiciales-- que no sean empleados de la administración pública, son nombrados por el Presidente. El Presidente también ejerce poderes de mayor alcance en materia de política exterior. El Poder Ejecutivo es responsable de negociar tratados y reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros. El Presidente nombra además a los embajadores, ministros y cónsules que representan a EEUU en el exterior, y es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Todos los oficiales comisionados del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y los Infantes de Marina y del servicio diplomático son nombrados por él y están sujetos a la confirmación del Senado de EEUU.

El presidente también presenta legislación al Congreso tanto sobre política nacional como exterior. Debe preparar un presupuesto anual que cubra todos los gastos del gobierno. Según el tema de que se trate, el Congreso puede sancionar leyes que fijen políticas pero dejar los detalles en manos del Poder Ejecutivo. En ese caso, el Presidente puede publicar órdenes ejecutivas que tienen fuerza de ley.

En cuanto a si la mayoría de los proyectos de ley se originan en el Ejecutivo o la Legislatura, en los Estados Unidos el rol del Congreso es fundamental, si bien en la mayoría de los países europeos el Poder Ejecutivo juega un papel más activo en la redacción de la legislación. En los Estados Unidos sólo un miembro del Congreso puede iniciar un proyecto de ley, y cualquier proyecto relativo al presupuesto o las asignaciones presupuestarias debe iniciarse en la Cámara de Representantes. Los proyectos que surgen en el Poder Ejecutivo, ya sea el Presidente o uno de los ministros de su gabinete, deben ser presentados por un miembro del Congreso.

En los Estados Unidos la estricta separación de poderes ha creado un sistema en que el Congreso domina la función legislativa.. De hecho, desde 1968 sólo se han registrado seis años en que el presidente gobernó con una mayoría de su partido en ambas cámaras del congreso: durante los cuatro años de la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981) y los dos primeros de la presidencia de Clinton (1993-1995). Debido a que la Casa Blanca y el Congreso han sido controlados en los últimos años por diferentes partidos, cada propuesta presupuestaria del Ejecutivo ha requerido la formación de coaliciones para asegurar su aprobación en el Congreso. Las consecuencias no son desdeñables. El proceso presupuestario se convierte en el foro donde se resuelven muchas diferencias programáticas y políticas. En los sistemas presidenciales, la supervisión del Legislativo es una práctica de larga data que forma parte de los frenos y equilibrios que emanan de la

separación de poderes. En parte debido a la identificación relativamente débil con el partido y la disciplina partidaria en los Estados Unidos, se produce una cierta fiscalización incluso cuando tanto el Ejecutivo como la mayoría legislativa provienen de mismo partido.

c. Distinciones entre los Sistemas Presidenciales y Parlamentarios

El debate en torno a cuál de los sistemas es mejor ha brindado oportunidades de evaluar los puntos fuertes y débiles de ambos. En un artículo reciente, "Los peligros del presidencialismo," el politólogo Juan Linz sostiene que los sistemas parlamentarios son "más conducentes a la democracia estable". Las posibilidades de conflicto, señaló, eran mayores en los sistemas con separación de poderes que divide la legislatura del Presidente, cuyos mandatos fijos crean una situación de inflexibilidad entre las elecciones. El cargo del presidente, señaló, conlleva cálculos políticos de suma cero – porque el partido que gana la presidencia gana tanto poder -- y no se adaptan bien a las sociedades que necesitan desesperadamente voces y medidas de conciliación. En un mandato presidencial fijo, las crisis en el gobierno se convierten en crisis constitucionales, ya que existen pocos medios lícitos para reemplazar a un presidente fallido en la mitad de su mandato. En contraposición, según Linz, en los sistemas parlamentarios puede darse una gran variedad de resultados políticos que incluyen la cooperación multipartidaria y los gobiernos de coalición. Los sistemas parlamentarios pueden resolver las crisis simplemente con un cambio de líderes o llamando a elecciones en forma súbita.^{lxiv}

En respuesta, el politólogo Donald Horowitz señaló que varias de las objeciones de Linz sobre las formas presidenciales de gobierno --la rigidez del mandato fijo, gabinetes débiles y la posibilidad del abuso presidencial del poder-- se dan más en la teoría que en la práctica.

Es cierto, naturalmente, que los presidentes cumplen un mandato fijo y no pueden ser removidos por un voto de desconfianza. No obstante, el mandato fijo no presenta mayor probabilidad que los mandatos flexibles de un sistema parlamentario de causar una crisis de gobierno.

En teoría, es más fácil destituir a un gobierno parlamentario en la mitad del mandato que remover a un presidente. En la práctica, no obstante, rara vez surge la necesidad salvo que el gobierno consista en una coalición inestable porque la sociedad está fragmentada. En ese caso se justifica la transición a un sistema presidencial, apoyada por un régimen electoral que fomente la conciliación y la formación de consenso. Esta sería, de hecho, una interpretación acertada de lo que hicieron los franceses cuando crearon la presidencia de la Quinta República en 1958. La tesis de Linz apunta a un argumento no en contra de la presidencia, sino en contra de la elección pluralista, no en favor de los sistemas parlamentarios sino en favor de las coaliciones parlamentarias.^{lxv}

Una tercera opinión en el debate es la de Seymour Martin Lipset, uno de los teóricos políticos más respetados del mundo occidental. Según Lipset, el debate entre sistemas parlamentarios y presidenciales gira en torno a cuestiones de la cultura política. En sus palabras:

Dada la división de autoridad entre los presidentes y las legislaturas, los primeros ministros y sus gabinetes tienen más poder y prestan menos atención a los importunos de grupos específicos. Un primer ministro con el respaldo de la mayoría parlamentaria tiene mucha más autoridad que un presidente de los Estados Unidos. En general, los parlamentos votan para apoyar los presupuestos, proyectos de ley y

políticas que presenta el gobierno. Los ministros de gobierno deben votar de esa forma, o el gabinete fracasa y se llama a elecciones. A diferencia de los miembros del poder legislativo [en un sistema presidencialista], los parlamentarios de la oposición, aunque son libres de debatir, criticar o votar en contra de las políticas fijadas por el Ejecutivo, rara vez tienen mucha incidencia en las mismas.

La situación es bastante diferente en un sistema presidencial. Los mandatos del presidente y el gabinete no se ven afectados por los votos en la legislatura. La disciplina partidaria, en consecuencia, es mucho menor en el Congreso de EEUU que en el parlamento británico. En los Estados Unidos y otros sistemas presidenciales, la representación de diversos intereses y grupos en distintos partidos tiende a formar alianzas entre los partidos sobre distintos temas. Los intereses locales están mejor representados en el Congreso porque un representante buscará el apoyo de sus electores para ser reelegido y puede votar en contra de su presidente o partido. Un miembro del parlamento, sin embargo, debe votar como el primer ministro y su partido, aunque ello signifique perder el apoyo de sus electores.^{lxvi}

Los argumentos presentados en este debate pueden ofrecer a los líderes cubanos apreciaciones de las experiencias de otros países. Los factores socioeconómicos, culturales e históricos desempeñaron una función importante en el desarrollo de las instituciones y prácticas democráticas en cada caso, sea que hayan tenido éxito o fracasado. Estos factores son los mismos que los cubanos necesitarán evaluar en la medida que buscan un sistema que garantice lo que Martin Luther King llamara "las riquezas de la democracia y la seguridad de la justicia".

2. Referendos y Asambleas Constituyentes

"Sólo la participación política directa --la actividad que es explícitamente pública-- es una forma completamente exitosa de educación cívica para la democracia."

--Benjamin Barber

Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age^{lxvii}

a. Los Referendos

Referendo es el término que se aplica al voto de la masa del electorado sobre un tema de interés público. Los referendos, con frecuencia llamados plebiscitos, se celebran para resolver crisis, procurando la resolución de un problema específico o la justificación de una solución propuesta. En los últimos años, los referendos de Chile y Sudáfrica sentaron las bases para profundos cambios del sistema político. En Italia y Nueva Zelandia, ofrecieron la oportunidad para hacer cambios significativos en los sistemas electorales de esos países. Sus defensores sostienen que los referendos ayudan a garantizar el estado de derecho, ya que representan una de las mejores formas de obtener el consentimiento de los gobernados. Naturalmente, en los países en que la revisión judicial es un elemento importante del sistema, los tribunales pueden revocar la opinión de la mayoría expresada en los referendos del mismo modo que pueden hacerlo con las acciones de los legisladores electos.

Los referendos pueden ser consultivos, con lo cual sirven como una encuesta de opinión definitiva que decide y orienta las políticas o la legislación. O pueden ser obligatorios, como

parte de un proceso reglamentario. En este último caso, puede ser necesaria la aprobación de los votantes para habilitar una nueva ley o reforma constitucional. Es posible también utilizar un petitorio de un número requerido de votantes, denominado "iniciativa", para convocar un referendo. En esos casos, el objetivo normalmente es de invalidar una ley o política. Los partidarios de los referendos consideran que éstos generan cambios, competencia, el gobierno de la mayoría y la mas amplia participación de la ciudadanía .

Los referendos pueden agruparse en cuatro categorías generales. Los que abordan temas constitucionales tienen el fin de legitimar nuevos arreglos institucionales y las normas que regirán la conducta pública en el futuro. Debido a que dichos votos expresan la soberanía popular en su forma más prístina, sirven para infundir a los nuevos regímenes, incluso aquellos que accedieron al poder por una vía distinta de la electoral, legitimidad democrática. Los referendos también pueden ayudar a los líderes políticos a reducir los riesgos inherentes al cambiar las reglas de juego; al someter preguntas difíciles a la consideración de los votantes, buscan orientación o refugio, o ambas.

Los referendos también se convocan para decidir asuntos territoriales y morales. Finalmente, sirven para someter a consideración del público decisiones de políticas públicas que van desde impuestos a subsidios en materia de alimentos a temas de seguridad pública y reglamentaciones de tránsito.

En los Estados Unidos, los referendos se pusieron de moda a principios del siglo XX cuando los progresistas buscaban la forma de poner fin a la corrupción endémica en la política estatal y local. "Hacia 1940," escribía el historiador Herbert Agar, "veinte estados habían adoptado la iniciativa y veintidós el referendo. Dakota del Sur se perfilaba como líder, habiendo adoptado ambos en 1898."^{lxviii} Entre 1900 y 1912, el Presidente Theodore Roosevelt se vio profundamente transformado por el movimiento de reforma, apoyando no sólo la iniciativa y el referendo, sino la destitución de los funcionarios electos por voto popular e inclusive --como último recurso en contra de la obstrucción-- la revocación de decisiones judiciales estatales sobre temas constitucionales, y si fuera necesario de los jueces estatales.... "Nosotros propiciamos..." señaló Roosevelt, "todos los dispositivos de gobierno que hagan que los representantes del pueblo respondan en forma más fácil y cierta a la voluntad popular."^{lxix}

Lamentablemente, los regímenes autoritarios también suelen recurrir a los referendos en un intento por legitimar las medidas ya tomadas por la clase gobernante o promover una imagen de apoyo popular que objetivamente no existe. Los referendos cuyos votos positivos alcanzan un total de 95 por ciento o más son en general un indicador confiable de la naturaleza antidemocrática de dicha prestidigitación.

Existe una serie de argumentos a favor y en contra de la celebración de referendos, en los que se enfrentan los "participacionistas," o defensores de la democracia directa, con los "representacionistas," o la escuela de pensamiento democrático de las elites responsables.

Los participacionistas señalan que el ciudadano mismo cree que las decisiones que toman mediante la votación directa son más legítimas --más fundamentadas-- que las tomadas por los políticos profesionales. Como apuntaran los politólogos David Butler y Austin Ranney: "cuando una democracia representativa desea que cierta decisión se tome con máxima legitimidad, haría bien en tomar la decisiones por referendo". (Gran parte de la información de este capítulo, a menos que se indique lo contrario, proviene de Butler y Ranney (eds.), *Referenda around the World, The Growing Use of Direct Democracy.*^{lxx})

Los participacionistas también aducen que debido a que los temas son atendidos en forma individual y no se confunden con un tumulto de otros temas, las lealtades partidarias y los factores políticos ajenos, los referendos pueden producir mandatos de acción más inequívocos que las elecciones de candidatos. Es probable que el cohecho, la intimidación y otras presiones, señalan, funcionen mejor con los políticos que con los votantes.

Los participacionistas señalan que la participación indirecta, que se da cuando las decisiones públicas son tomadas por representantes de los votantes elegidos democráticamente, no es completamente democrática. Las ideas y preferencias, filtradas por el prisma incierto de la representación, se distorsionan, en parte debido a la presión de los grupos de interés. Debido a que la democracia es un medio para llegar a un fin, su producto debe ser la materialización de todo el potencial del individuo; en este caso, por intermedio de su participación directa en el proceso, no delegando derechos y obligaciones a otros. Existen indicios de que la gente apoya los referendos porque cree que votar por un tema, a diferencia de apoyar a un candidato, produce políticas más acordes con la voluntad popular.^{lxxi}

El rechazo de la democracia representativa se agudiza especialmente en situaciones en que la clase política es percibida como elitista, corrupta y desconectada de la realidad cotidiana. La afinidad popular con esta postura se expresa en el antiguo dicho: "Hay dos cosas que nadie debe ver cómo se hacen: las leyes y las salchichas."

Los participacionistas también aducen que la participación de la ciudadanía es el indicador más importante de la salud cívica de una democracia. Si la participación es elevada, señalan, el sistema goza de buena salud; si es baja, el sistema está en riesgo.

En contraste, los representacionistas argumentan que la democracia directa sólo puede funcionar en ámbitos suficientemente reducidos donde los ciudadanos puedan reunirse y relacionarse en un lugar en un momento dado, y donde los ciudadanos puedan permitirse dedicar mucho tiempo a cuestiones políticas. Si la participación plena de cada ciudadano en cada tema fuera prerrequisito para la democracia, el proceso sería improcedente en el mundo moderno, en especial en países de mayor tamaño que una ciudad. De hecho, algunas encuestas de opinión pública indican que las legislaturas tienden a producir mejores leyes que las creadas por iniciativas en las papeletas.^{lxxii} Según Butler y Ranney:

Los principales argumentos en contra de la celebración de referendos en la democracia representativa incluyen: 1) el ciudadano común no cuenta con la destreza analítica o la información para tomar decisiones prudentes; 2) las decisiones de los funcionarios electos incluyen sopesar la intensidad de las preferencias y fusionar los intereses legítimos de muchos grupos en políticas que ofrezcan a todos los grupos algo de lo que quieren; 3) las decisiones tomadas por los representantes tienen mayor probabilidades de proteger los derechos de las minorías, y 4) al permitir la posibilidad de que se pase por alto a los funcionarios electos y alentar a los funcionarios a evadir temas divisivos derivándolos a los votantes, los referendos debilitan el prestigio y la autoridad de los representantes y el gobierno representativo.^{lxxiii}

En los Estados Unidos, señalan Butler y Ranney, los votantes de referendos tienden a ser mayores en edad, más ricos y más educados y activos políticamente que los votantes en las elecciones para candidatos. Para resolver las preocupaciones sobre la "tiranía de la

mayoría," es necesario clasificar los referendos en dos categorías: los convocados a pedido de la ciudadanía (un ejemplo limitado a Suiza y una mayoría de los 50 Estados Unidos) y aquellos cuyo texto es decidido por los representantes electos. La diferencia es importante, ya que el texto elegido por los representantes electos está sujeto a los mismos procesos de formación de consenso que son característicos de la labor legislativa. En este caso, la estabilidad, la moderación, la conciliación y el acceso a todos los sectores de la sociedad, aunque sean poco numerosos, juegan una función importante. Si bien algunos casos recientes de referendos, como la iniciativa de California en 1996 para prohibir la educación bilingüe, pueden ser percibidos como un ataque a las minorías, son casos relativamente aislados.

Con respecto al argumento de que los referendos subvierten a la democracia representativa, permitiendo a los ciudadanos obviar a los funcionarios electos y hasta permitiéndoles evadir sus responsabilidades de liderazgo constructivo, los hechos indican que los resultados son mixtos. En los casos en que se permiten iniciativas patrocinadas por el gobierno y referendos populares, las medidas propuestas por los gobiernos tienden a dar mejores resultados que las iniciativas populares. No obstante, es cierto que los referendos, en ocasiones, brindan oportunidades a los grupos cívicos de trabajar sin partidismos, creando alianzas mixtas que pueden funcionar para flexibilizar la rígida disciplina partidaria.

En muchos países, la participación en los referendos tiende a ser menor que en las elecciones generales. Butler y Ranney señalan: "si bien las pruebas no son concluyentes, es escasa la convalidación en la experiencia reciente de que los referendos aumenten la participación en la votación."^{xxiv}

Al argumento de que la participación es la medida fundamental de la salud de cualquier democracia, se señala que en ocasiones los bajos niveles de participación pueden reflejar un amplio consenso en la dirección en que se dirige el país. En la práctica, la mayoría de los defensores de los referendos admiten que se necesitan gobiernos representativos en los estados-naciones modernos, en muchos casos con alta densidad demográfica y que apoyan los plebiscitos sólo como un complemento necesario del proceso. La voz desnuda del votante, expresada mediante los referendos, apuntan, mejora el proceso al permitir a los ciudadanos mostrar su apoyo, oposición e incluso legislar.

Butler y Ranney han desmitificado cuatro ideas generalizadas sobre los referendos y los plebiscitos.

La primera tiene que ver con la noción de que "los referendos crean hábito". En un análisis de más de 800 ejemplos en la historia mundial, Butler y Ranney demuestran que en la mayoría de las democracias occidentales han existido pocas pruebas de dicha adicción, aunque en los Estados Unidos el uso de referendos e iniciativas ha aumentado significativamente desde la década de 1970.

Las otras nociones, en forma similar, no conciben con las pruebas:

- Los referendos se deciden por un margen escaso de votos.*
- Los referendos son instrumentos para cambios drásticos.*
- Al público le gustan los referendos.*

El análisis estadístico indica, de hecho, que los juicios emitidos en los referendos tienden a ser conservadores. La gran mayoría de los casos superan ampliamente dos notables excepciones, las de Italia y Nueva Zelanda, cuyos enojados ciudadanos usaron el mecanismo para imponer una reforma a una clase política renuente.

Nunca se han celebrado referendos nacionales en cinco democracias importantes: India, Israel, Japón, los Países Bajos y los Estados Unidos. No obstante, varios estados de los Estados Unidos, al igual que Suiza, utilizan referendos con cierta regularidad y frecuencia cuando deben tomar decisiones políticas perentorias.

Los referendos han tenido una historia interesante en los países de América Latina. De las 42 consultas realizadas allí hasta 1995, diez se produjeron en Uruguay, un país de larga tradición democrática. En 1980, un régimen militar responsable de derrocar a un gobierno electo en 1973 convocó un plebiscito sobre una propuesta de constitución autoritaria. A pesar de que los medios de comunicación estaban rigurosamente controlados y existía un clima de terror, los uruguayos rechazaron la propuesta por un voto de 57 a 43%.

Quizá el ejemplo más conocido de un referendo, no obstante, ocurrió en Chile. En octubre de 1988, el Gral. Augusto Pinochet, quien había derrocado a un gobierno electo en 1973, celebró un tercer referendo sobre su régimen. En 1978, el dictador había ganado el 75 por ciento de los votos en un referendo celebrado, al igual que en Uruguay, en condiciones de estricto control de la prensa, miles de opositores encarcelados después de ser torturados y sin oportunidad de fiscalización internacional. La pregunta planteada en el primer referendo apenas lograba ocultar las pretensiones del gobierno autoritario:

Ante la agresión internacional desatada en contra del gobierno patrio, yo apoyo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo el derecho legítimo de la República de conducir el proceso de institucionalización de una forma digna a su soberanía.

Dos años más tarde, el régimen propició otro referendo cuyo objeto era la aprobación popular de una nueva propuesta de Constitución. Celebrado en las mismas condiciones que en 1978, la medida respaldada por el gobierno recibió el 67 por ciento de los votos. Aunque el régimen confió en que gobernaría el país hasta el próximo siglo, la nueva carta magna contenía una disposición que produjo la caída de Pinochet. Después de ocho años, iba a realizarse otro referendo, siendo las alternativas ratificar a Pinochet como presidente por otros ocho años, o realizar elecciones competitivas.

La oposición chilena, que hasta ese momento se había embarcado en una serie de huelgas nacionales y otros actos de protesta que parecían no llegar a nada, decidió aprovechar la oportunidad del plebiscito para obligar a Pinochet a salirse. La decisión de participar en vez de boicotear la elección inspirada por el régimen resultó sabia. El gobierno siguió controlando gran parte de los medios de comunicación y gozando de innegable apoyo popular de un sector importante de la población. No obstante, la oposición se aseguró que el día de las elecciones las condiciones del juego se equipararan aún más que en cualquier otro momento desde 1973, invitando a cientos de observadores internacionales y creando una estructura paralela de recuento de votos, denominada "recuento rápido", para verificar la exactitud de las tabulaciones oficiales.

El 5 de octubre de 1988, el día de las elecciones, Pinochet fue sorprendido por un voto de 56% en contra de sus pretensiones de continuismo. Las sugerencias esa noche de que se

ignoraran los resultados fracasaron cuando otro miembro de la junta militar informó a Pinochet que el veredicto del pueblo era claro. Un año más tarde, fue electo como presidente el líder de la oposición.

Otros ejemplos de referendos en este hemisferio incluyen un voto en Canadá en 1992 sobre la carta general de ese país. En 1993 los brasileños fueron a las urnas a decidir qué tipo de sistema político querían, después de un período de inestabilidad causado por la transición de un gobierno militar y la corrupción de los líderes civiles. El electorado tenía dos alternativas: una monarquía o una república, y un sistema presidencial o parlamentario. Escogieron la república presidencialista. A principios de la década de 1990, el presidente argentino Carlos Menem amenazó con realizar un plebiscito sobre la reelección presidencial, entonces prohibida en ese país, obligando a los líderes de la oposición a ponerse de acuerdo en crear una nueva constitución. En 1998, Menem procuró reformar la constitución para permitir un tercer mandato. Otro candidato del partido peronista, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, amenazó con realizar un plebiscito en esa provincia de gran peso electoral, la cual históricamente había favorecido a su partido. Confrontado con las encuestas que indicaban que perdería esa contienda, Menem abandonó su cruzada en pos de un cambio constitucional y un tercer mandato.

b. Asambleas Constituyentes^{lxxv}

Otra forma de consulta popular es la asamblea constituyente. Este mecanismo comienza con la elección de representantes especiales de todo la nación, para servir en una sola ocasión, en forma paralela pero separada del Parlamento o Congreso del país, para decidir un tema específico, en general la redacción de una nueva constitución nacional.

En Cuba, las asambleas constituyentes tienen un desafortunado antecedente histórico. En 1927, el Congreso cubano aprobó un plan para la modificación de la Constitución de 1901 y se celebró una elección para una Asamblea Constituyente. Incorporado a los temas para ser considerados estaba el deseo del presidente Gerardo Machado de que el mandato presidencial fuera extendido. Sus partidarios coparon la asamblea y precipitaron cambios que permitieron que Machado pudiera postularse para la reelección. La flagrante manipulación del deseo popular de un cambio profundizó la imagen popular de Machado como dictador y consolidó la resistencia a su gobierno.^{lxxvi}

En el resto de América Latina, uno de los ejemplos más importantes de una asamblea constituyente que jugó un papel esencial para el cambio positivo es Colombia. Acosada por la violencia de la guerrilla y los grupos paramilitares y ante el ataque sostenido de las organizaciones internacionales de narcóticos, a fines de la década de 1980 el gobierno democrático de Colombia era un caso de estudio sobre la erosión de la legitimidad. El Congreso no podía aprobar las necesarias reformas constitucionales. Luis Carlos Galán, el candidato presidencial del Partido Liberal y apóstol defensor de profundos cambios estructurales en el país, fue asesinado por hombres armados pagados por los narcotraficantes. Ni la reforma política ni la reconciliación nacional parecían posibles a menos que se encontrara la forma de resolver la crisis usando procedimientos democráticos.

Con posterioridad al asesinato de Galán, un grupo de jóvenes lanzaron un movimiento para llamar a un plebiscito que convocara a una Asamblea Constituyente. Ya no se buscaría la reforma constitucional en un Congreso moribundo, sino más bien mediante un proceso de participación popular masiva.

La legislación colombiana no contemplaba el referendo como una forma de convocar a una asamblea constituyente, de modo que la iniciativa de La Séptima Papeleta, así llamada porque era el séptimo punto en la papeleta de las elecciones generales de marzo de 1990, no tenía fuerza legal. No obstante, la Séptima Papeleta se convirtió en una prueba informal del apoyo popular a la reforma constitucional.

La iniciativa obtuvo un resonante "sí" que alentó al gobierno a redactar el texto de un referendo que solicitó autorización formal para la asamblea. De esa forma, la iniciativa se agregó formalmente en la papeleta para las elecciones presidenciales de mayo de 1990. Esta medida formal también recibió aprobación popular.

Para ser eficaces, los reformadores en la sociedad civil tenían que ir más allá de los partidos políticos tradicionales de Colombia, a fin de incluir a los representantes de los grupos guerrilleros en el proceso de formación de sus propios partidos, grupos de indígenas y otros. Se formaron grupos de trabajo para la reforma constitucional en las universidades colombianas, y el nuevo presidente, César Gaviria, prestó su apoyo a las exigencias de cambio. En todo Colombia se constituyeron más de 1.200 grupos de trabajo a fin de promover la participación local en el proceso y escuchar las preocupaciones de la población en forma directa, con el fin de recoger propuestas que el presidente pudiera incluir en un proyecto de Constitución presentado a la Asamblea. La elección de los delegados a la Asamblea se realizó en un distrito nacional único, de modo que el caciquismo regional -- alianzas de políticos tradicionales corruptos de la guardia vieja-- tuvo menos influencia.

Para que el proceso fuera considerado legítimo, era necesario que los ex guerrilleros participaran en la redacción de la nueva Constitución en forma activa y transparente. Se les permitió acceso a la televisión, financiamiento de las campañas y derechos acordados a los partidos políticos por la Constitución misma.

La división de la sociedad colombiana se evidenciaba en la crítica de algunos sectores que argumentaron que era insensato colocar el futuro de la Constitución en manos de una asamblea compuesta por solamente 70 personas. Debido a la oposición en el Congreso y de varios ex presidentes, se acordó restringir los puntos que podría reformar la Asamblea. De esa forma se podría garantizar la participación plena y al mismo tiempo limitar el poder colocado en manos de unos pocos. Además, los defensores de la Séptima Papeleta acordaron una serie de salvedades orientadas a reasegurar a la clase política:

- La Asamblea no podía disolver el Congreso ni reunirse después de la finalización de su mandato:
- Se prohibía a los miembros de la Asamblea postularse para el Congreso durante al menos ocho años después de concluida su participación, alejando así temores de que el proceso de reforma engendraría una nueva elite política, y
- Los miembros de la Asamblea eran elegidos popularmente, lo cual permitía a los políticos competir en un territorio familiar.

La nueva Constitución, aprobada en 1991, produjo cambios radicales en la vida política de Colombia y es considerada por muchos como uno de los documentos más modernos y democráticos de nuestra época. Limita a los presidentes a un solo mandato de cuatro años. Contempla mayor participación en el sistema, permitiendo a los ciudadanos participar directamente de los asuntos fundamentales de su incumbencia, y reserva dos escaños en el

Congreso para la minoría indígena del país. Una clara delineación de la separación de poderes promovía la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos, lo cual incentiva la eficiencia y transparencia de la administración pública. El sistema judicial también se vio fortalecido, con nuevos procedimientos para proteger los derechos constitucionales, y mayor responsabilidad, independencia y eficacia para ese poder.

B. El Sistema de Batista en la Época Anterior a Castro: Teoría y Práctica

Cuando un gobierno ha llegado al poder por alguna forma de voto popular, fraudulento o no, y mantiene un mínimo aparente de legalidad constitucional, no se puede promover el brote de la guerrilla, puesto que las posibilidades de lucha pacífica aún no se han agotado.

--Ernesto "Che" Guevara

La renovación democrática en Cuba puede darse sólo si se presta total atención a las lecciones del pasado. Ello incluye un sincero reconocimiento del papel que jugó los Estados Unidos desde 1898 al circunscribir la soberanía de Cuba. Como señalara un experto de IFES:

los patriotas cubanos estaban prácticamente a punto de ganar la independencia de Cuba. España estaba agotada y desangrada desastrosamente por la guerra [de independencia]. Ya había concedido la semiautonomía y el autogobierno [a Cuba]... era evidente que sólo era cuestión de tiempo -- y no tanto tiempo-- antes de que tuviera que permitir a Cuba su total independencia. Justo en ese momento llega los Estados Unidos, aplica a las fuerzas españolas el golpe de gracia, se niega a permitir a las fuerzas cubanas que participen en el desfile victorioso de Santiago, impone una ocupación militar en la isla y luego, como precio de retirarse, impone brutalmente la Enmienda de Platt a la Convención Constituyente. Tuvo además gran influencia en la Constitución de 1901, que la mayoría de los cubanos considera nada más que un documento dictado por los Estados Unidos...

Las tropas estadounidenses abandonaron el país en 1902, pero regresaron en 1906 y permanecieron otros dos años. De hecho, los Estados Unidos prácticamente controló a Cuba políticamente hasta 1934 y luego, incluso después de la derogación de la Enmienda Platt en 1934, la controló económicamente.

Es importante además recordar que, en toda la historia de la isla, durante sólo 12 años, desde 1940 hasta 1952, los votantes cubanos experimentaron elecciones libres y justas y representatividad en el gobierno. Esa experiencia, si bien no fue propicia, es indicativa de lo que quería el pueblo cubano y lo que recibió.

La Constitución de 1940 fue notable, aunque más no sea por el bien público que trató de consagrar como política del Estado. Establecía principios de derechos civiles de carácter progresista. Entre los derechos que garantizaba se encontraban las protecciones constitucionales sobre temas relativos a la familia, la cultura, la propiedad y el trabajo. El voto era un derecho, una obligación y una función de la soberanía popular. Las facultades y la autonomía del poder judicial eran inviolables. Promovía el desarrollo agrícola e industrial.

La Constitución de 1940, sin embargo, apenas llegó a aplicarse. Como notara un erudito, estuvo:

... sólo en vigor durante doce años. Su aplicación durante este breve período, sin embargo, fue extremadamente ardua. A pesar de su naturaleza extraordinariamente progresista, la Constitución de 1940 abarcaba doctrinas que a) nunca se lograron completamente; b) estaban reñidas con otras doctrinas constitucionales, o c) nunca fueron aplicadas...^{lxxvii}

La intención declarada de la Constitución de 1940 contrastaba frontalmente con los hombres que ocuparon el poder en los doce años después de su promulgación. Fulgencio Batista, quien en 1940 ganó la que quizá haya sido la única elección libre y justa de Cuba, había tramado previamente, en 1933, derrocar al presidente reformista Ramón Grau San Martín. Cuando tomó el poder una segunda vez, con el apoyo de los comunistas cubanos, ejercía el control tanto de los civiles como de las Fuerzas Armadas.

Ingresó la corrupción en gran escala con el retorno de Grau San Martín a la presidencia, en 1944-1948, y en el mandato de Carlos Prío Socarras, 1948-1952. Según un historiador de la época, Thomas G. Paterson, "Grau y Prío poblaron la administración pública de cargos políticos cuyos titulares ansiaban obtener dinero para sí. Los funcionarios públicos desvalijaron las Cajas de Pensiones y el Tesoro de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales. El embajador británico en La Habana estimó que Prío robó personalmente \$90 millones en fondos públicos."^{lxxviii}

Batista, entretanto, había regresado a la isla en 1948 de su mansión en Daytona Beach, Florida, después de haber sido electo al Senado cubano para la provincia de Santa Clara. El 10 de marzo de 1952, derrocó al régimen corrupto de Prío Socarras en un golpe bien planificado. El golpe de gracia, comentó el historiador británico Lord Hugh Thomas,

...se produjo en un momento en que el país había quedado bastante mareado, primero por un ciclo de gangsterismo político esporádico... y segundo, por la evidente corrupción en manos de los dos presidentes cubanos elegidos popularmente, Ramón Grau San Martín y Carlos Prío. Estos dos hombres astutos, amenos y egocéntricos hicieron más para deteriorar el buen nombre de la democracia (en toda América Latina) que Henry Fox de Inglaterra.^{lxxix}

En el gobierno de Batista, notaba Paterson, "el sistema político que Grau y Prío habían mancillado no sólo seguía deslucido, sino que además padecía de ilegitimidad y autoritarismo. El Congreso y la Corte Suprema se doblegaban ante los deseos de Batista. Las elecciones eran fraudulentas y los partidos políticos se negaban a participar en un proceso untado con sobornos y sinecuras y manejado de cerca por el Palacio Presidencial."^{lxxx} Fue durante esta época que la isla alcanzó su apogeo como un centro turístico de sexo y juego.

Durante el período de Batista, las Fuerzas Armadas pasaron a simbolizar la corrupción, la tortura y el asesinato que sirvió para sostener el régimen. Su Servicio de Inteligencia Militar (SIM), señaló un cónsul estadounidense, "prefería no tomar prisioneros."^{lxxxii} A mediados de febrero de 1957, el embajador estadounidense Arthur Gardner informó a Washington que las "repetidas matanzas" de las fuerzas de seguridad habían generado una reacción violenta en contra de los "métodos extremos y brutalidad" del régimen. Batista, advirtió, confrontaba una "presión muy seria" cuyas dimensiones aumentaban "como una enorme bola de nieve."^{lxxxii}

El golpe de Batista y el imperio del terror paralizaron el sistema electoral, persuadieron a muchos críticos de ejercer la opción de la violencia. Aunque Batista reprimió a sus opositores, no los aniquiló. La represión de Batista, incluida la censura de la prensa y la suspensión de las garantías constitucionales, era intermitente, imperfecta y constante antes de los primeros meses de 1958, cuando presionó fuerte a los críticos del régimen. Durante los paréntesis, como la amnistía general de 1955, se renovaban las voces de sus detractores. Quizá por anhelar la aprobación del público y la legitimidad después del golpe, Batista titubeaba entre actuar como un líder constitucional y un dictador.

La violencia inspirada políticamente desestabilizó a Cuba a mediados de la década de 1950. Bombardeos, incendios, conspiraciones, disturbios, asesinatos, arrestos y torturas se convirtieron en lugar común. ... En abril de 1956, la policía secreta de Batista frenó una conspiración militar atrapando y juzgando en un tribunal militar al Coronel Ramón Barquín y a otros oficiales... Ese mes, también, un estudiante (miembro de la Dirección Revolucionaria) fue asesinado después de intentar ocupar un canal de televisión de la Habana, y otros rebeldes civiles fueron abatidos con ametralladoras cuando tomaron por asalto los cuarteles en Matanzas. Después del ataque de Matanzas, Batista suspendió las garantías constitucionales y llenó las cárceles con los seguidores de Prío. El gobierno también cerró las universidades y las escuelas secundarias.^{lxxxiii}

Escribiendo sobre el mismo período, Scott B. McDonald y Georges A. Fauriol determinaron que el desarrollo político de Cuba era "problemático," en parte debido a la Enmienda Platt, que convirtió a Cuba "en la práctica en un protectorado de los Estados Unidos, y actitudes residuales de plattismo en los Estados Unidos después de su abrogación en 1934". El nacionalismo cubano:

estaba estancado; la clase política era corrupta en general y le interesaba más la retórica que crear una cultura cívica que promoviera y apoyara a un gobierno constitucional y democrático; la violencia política se había convertido en un parte integral de la política estudiantil, las relaciones patrono-sindicales y entre los partidos políticos. Por otra parte, la pobreza en las zonas rurales era generalizada.^{lxxxiv}

En 1957, respondiendo a la presión de los Estados Unidos, Batista prometió celebrar elecciones libres, pero siguió con la censura de los medios de comunicación, el cierre de las universidades y el encarcelamiento, la tortura y el asesinato de los opositores moderados y radicales del régimen. Al año siguiente, invitó a los partidos a seleccionar sus candidatos y, en febrero, restableció las garantías constitucionales para todo Cuba salvo la perturbada provincia del Oriente. En marzo de 1958, no obstante, suspendió las garantías constitucionales de libertad de expresión, derecho de reunión y libertad de movimiento, y volvió a imponer la censura a la prensa.

En noviembre de 1958, se celebraron las prometidas elecciones nacionales en medio de una creciente insurrección popular. Las garantías constitucionales siguieron suspendidas. Los insurgentes pidieron al pueblo que se abstuviera de participar para protestar el fraude previsto. La participación electoral fue aproximadamente 30%, ya que ni el sucesor elegido por Batista ni sus principales opositores, el Dr. Manuel Márquez Sterling y el envejeciente y desacreditado Grau San Martín, evocaron ningún entusiasmo popular. (La mayoría del

partido de Grau, el Partido Revolucionario Cubano, se oponía en ese momento a la opción electoral y se había unido a Castro para boicotear la elección.) Los resultados, que dieron al candidato de Batista una conveniente victoria, estaban saturados de fraude e, incluso antes de que terminara el recuento, el Congreso declaró terminado el proceso electoral y prohibió que se cuestionaran los resultados.

Los últimos días de Batista pusieron al descubierto un régimen que era ilegítimo políticamente, incapaz de mantener el orden y completamente alienado de la clase media del país. Fidel Castro y el movimiento M-26 pudieron revertir la posición del dictador al ofrecer reestablecer plenamente la promesa de la Constitución de 1940, recreando así a Cuba como una democracia liberal, y erradicar la corrupción.

C. Normas y Elementos Constitutivos de Elecciones Libres y Justas

La frase "elecciones libres y justas" posee en ocasiones las mismas características que una prueba de Rorschach; su significado específico puede depender de quién la pronuncia, cuándo, por qué y en qué circunstancias. Sin embargo, en los últimos decenios, y particularmente desde el retorno al gobierno democrático en la mayor parte de América Latina y la caída del comunismo soviético, un conjunto de criterios generales han recibido amplio apoyo internacional como elementos indicativos de una elección libre y justa. Las elecciones periódicas libres y justas son un elemento indispensable de los esfuerzos sostenidos para proteger los derechos e intereses de la ciudadanía, y ayudar a garantizar el acceso eficaz y la protección de todos los derechos y las libertades del ser humano.

Hay varios principios fundamentales relativos a la celebración de elecciones periódicas y auténticas: incluyen el derecho de los ciudadanos adultos a participar, directa o indirectamente, en el gobierno, eligiendo libremente a sus representantes y votando en secreto. Debe haber además igualdad de oportunidad para presentarse en una elección como candidato, y expresar libremente opiniones políticas, en forma individual o como parte de un grupo.

Se reconoce que los estados tienen el derecho soberano de elegir y organizar libremente sus propios sistemas sociales, culturales políticos y económicos de acuerdo con la voluntad popular. Sin embargo, es responsabilidad del gobierno, al igual que del electorado y las fuerzas políticas organizadas, el establecimiento y fortalecimiento de los procesos, las prácticas y las instituciones democráticas. A continuación ofrecemos un análisis de las normas y elementos constitutivos de las elecciones libres, según el significado acordado y comprensión general de esos términos en la comunidad internacional. (Consúltese una explicación detallada de los conceptos volcados en esta sección en *Free and Fair Elections, International Law and Practice*, Guy S. Goodwin-Gill^[xxxv]).

1. Derecho de Votar y Derechos Electorales

Todos los ciudadanos adultos tienen el derecho a procedimientos eficaces, imparciales y no discriminatorios para su empadronamiento como votantes y a votar en elecciones sin discriminación. Las causales de descalificación para registrarse y votar deben especificarse en criterios verificables contenidos en una legislación. La negativa de acceso al voto debe ser consecuente con las obligaciones del Estado según el Derecho Internacional. Toda persona a quien se le niegue el empadronamiento o el derecho a votar debe poder apelar la decisión a una autoridad competente, capaz de emitir una decisión oportuna sobre el mérito

del caso. La eficacia e igualdad de acceso a la mesa electoral es también una consideración importante, especialmente para las personas que viven en zonas alejadas y los minusválidos físicos. El voto de cada ciudadano debe tener igual valor al de cualquier otro ciudadano ("una persona, un voto") y cada votante tiene derecho a ejercer su derecho de voto de la misma forma que los demás. La votación se debe realizar de tal forma que garantice el secreto del voto.

2. Candidaturas, Derechos y Responsabilidades del Partido y la Campaña

Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de presentarse como candidatos electorales, y todos los ciudadanos tienen derecho a integrar u organizar un grupo político u organización con el fin de competir en una elección. Estos derechos deben ser condicionados solamente por criterios verificables objetivamente y prescritos por ley, y por las obligaciones del Estado según el Derecho Internacional. En su calidad de individuos y en grupo, los ciudadanos deben tener el derecho de expresar libremente sus opiniones políticas; buscar, recibir e impartir la información necesaria para tomar decisiones con conocimiento de causa; realizar una campaña en forma igualitaria con los otros partidos políticos, inclusive el partido oficialista, y circular libremente por todo el país. Todos los candidatos y los partidos políticos deben tener además igualdad de oportunidad de acceso a los medios de comunicación --radio, televisión, carteles y afiches, diarios y revistas-- a fin de transmitir sus opiniones al público. En los casos en que los medios de comunicación son de propiedad del Estado, el gobierno tiene la responsabilidad afirmativa de garantizar igual acceso a todos los partidos y a todos los candidatos.

Las vidas y la propiedad de los candidatos deben ser reconocidas y protegidas, y todos los candidatos y los partidos deben tener igual protección ante la ley e igual acceso a recursos legales ante violaciones de los derechos políticos o electorales. Al mismo tiempo, ningún candidato o partido político debe cometer actos de violencia. Los candidatos y los partidos políticos que ejercen su derecho a competir deben también mostrar respeto por los derechos y libertades de otros. Todo individuo o partido político cuyos derechos a su candidatura, partido o campaña sean violados mediante una negativa o restricción deben poder apelar la decisión ante una autoridad competente a fin de corregir los errores en forma expeditiva y eficaz.

Las únicas restricciones permisibles a los derechos a la candidatura, los partidos y las campañas son las que tienen un efecto demostrable para la seguridad nacional o el orden público, la protección de la salud pública, la moral y la seguridad, o la protección de los derechos y las libertades de otros. Las mismas deben ser consecuentes con las obligaciones del Estado según el Derecho Internacional. El principio de no-discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, expresiones políticas o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición no debe ser violado al aplicar estas restricciones.

3. Los Derechos y las Responsabilidades del Estado

Un estado tiene responsabilidades afirmativas de garantizar el marco institucional y los derechos individuales para la celebración de elecciones auténticamente libres y justas en forma periódica. Debe hacer los arreglos necesarios, por medios legislativos o de otra índole, para cumplir con estas responsabilidades de acuerdo con sus procesos constitucionales y sus obligaciones según el derecho internacional. Estas responsabilidades incluyen el establecimiento de procedimientos eficaces, imparciales y no discriminatorios

para empadronar a los votantes, filtrar criterios claros con relación a la edad, ciudadanía y residencia. Un estado debe contemplar la creación y el funcionamiento irrestricto de los partidos políticos; tomar medidas en forma equitativa para su financiamiento, durante y después de las elecciones; garantizar la separación del partido y el Estado, y crear condiciones en que se puedan celebrar elecciones legislativas en forma equitativa, aunque competitiva.

Un Estado debe procurar garantizar, mediante las políticas y las instituciones, crear un mecanismo imparcial y sin prejuicios para la administración electoral. Estos esfuerzos deben traducirse en funcionarios electorales entrenados profesionalmente, capaces de diseñar y ejecutar procedimientos coherentes de votación que se den a conocer a toda la población. Estos funcionarios deben ser versados en distintos aspectos de la gestión electoral, como el empadronamiento, la actualización de los registros de electores y los procedimientos de votación, garantizar la integridad del voto con medidas que eviten la multiplicidad de votos y otros tipos de fraude, y permitir la participación de los representantes de los partidos y otros observadores nacionales e internacionales. Asimismo, deben propiciar la aprobación de un código de conducta que regule la conducta de los partidos, los candidatos y los medios de comunicación durante la campaña electoral y el período de votación.

La protección de los derechos humanos es otra importante responsabilidad del Estado, el cual debe procurar garantizar que las libertades de movimiento, reunión, asociación y expresión reciban plena protección, haciendo hincapié en su ejercicio durante las manifestaciones y las reuniones políticas. La cobertura en forma no partidaria de las campañas políticas en los medios de comunicación social controlados por el Estado debe ser garantizada, y los partidos y candidatos deben poder comunicar sus opiniones al electorado sin interferencias.

El Estado también debe tomar las medidas necesarias para que los candidatos y los partidos tengan oportunidad razonable de presentar su plataforma electoral. Se deben tomar todas las medidas necesarias para garantizar que la votación se haga en secreto, además de crear un ambiente libre de intimidaciones el día de la elección. Se deben tomar medidas para garantizar que todos los partidos, los candidatos y sus adeptos gocen de la misma seguridad y que se empleen todas las medidas necesarias para evitar la violencia electoral. Las violaciones a los derechos humanos y los reclamos relativos a la celebración de las elecciones deben ser resueltos por una autoridad independiente e imparcial, como la Comisión Electoral o los Tribunales, durante el período electoral.

Guy S. Goodwin-Gill, especialista en elecciones, ha identificado 10 categorías generales que describen los elementos constitutivos de una elección libre y justa:

- a) Sistema y Derecho Electoral
- b) Delimitación de los distritos electorales
- c) Administración electoral
- d) Derecho de voto
- e) Empadronamiento
- f) Educación cívica e información al votante
- g) Candidatos, partidos políticos y organizaciones políticas, incluida la financiación de los mismos
- h) Campañas electorales, incluyendo la protección y el respeto por los derechos humanos fundamentales, reuniones políticas, acceso y cobertura de los medios de comunicación

- i) Votación, vigilancia de la votación y los resultados
- j) Resolución de reclamos y disputas

A continuación analizaremos estos elementos en forma individual.

a. Sistema y Derecho Electoral

Un estado debe adoptar un sistema de votación que facilite la expresión de la voluntad popular por intermedio de elecciones periódicas y auténticas, basadas en la igualdad de acceso y el voto secreto. Es el Estado quien debe decidir que significa "periódicas". Sin embargo, es útil notar que la Comisión Interamericana sobre los Derechos Humanos falló en 1977, en el caso de Chile, que el aplazamiento de todas las elecciones durante un decenio o más violaba la Declaración Americana de los Derechos del Hombre. La igualdad de sufragio, no obstante, no significa necesariamente un sistema de representación proporcional en la composición de la legislatura.

b. Delimitación de los Distritos Electorales

El trazado de los distritos electorales es uno de los principios centrales de la democracia representativa. Por ejemplo, la cláusula de igualdad de protección de la Constitución de los Estados Unidos fue invocada por la Corte Suprema cuando invalidó por inconstitucional la distribución de los distritos parlamentarios de un estado norteamericano, debido a que no garantizaba la igualdad de los votantes en cada distrito. Sin embargo, otros países aceptan elementos como la geografía, la historia de la comunidad y la representación de las minorías como posibles factores para delimitar los distritos electorales. No existe una razón ideal de población por representante en las reglas o normas internacionales.

c. Administración Electoral

La administración electoral independiente e imparcial es sumamente importante para que una elección sea certificada como libre y justa. La vigilancia cívica independiente, la agresividad de los medios de comunicación y la eficacia de los recursos judiciales pueden ayudar a garantizar la imparcialidad administrativa.

En muchos países, por ejemplo los de la Mancomunidad de Naciones, la administración electoral es responsabilidad del Poder Ejecutivo, dirimiéndose las disputas en los tribunales ordinarios. Es fundamental que, a fin de generar confianza en todos aquellos que participan del proceso, no se perciba que las personas que las organizan están comprometidas con algún partido o líder político. Muchos otros países, especialmente en América Latina, han establecido comisiones electorales independientes del Poder Ejecutivo a fin de consolidar la confianza del público en cuanto a la independencia e imparcialidad del sistema. Si no se pueden encontrar miembros imparciales que compartan la confianza de todos los partidos, la maquinaria electoral podría incluir a representantes de diversos partidos. Si los que participan actúan en forma imparcial durante cierto tiempo, es posible que ello genere confianza en el público. Sudáfrica realizó un experimento interesante en este sentido, nombrando a varios miembros internacionales para integrar su Comisión Electoral independiente. Si la independencia no se puede demostrar fácilmente, una postura de transparencia y no-interferencia de parte del partido oficialista puede ayudar a generar la necesaria confianza popular. Los grupos de observadores internacionales pueden ayudar -- visitando los países antes de las elecciones y produciendo informes preliminares-- a infundir

confianza y apoyo en los sistemas electorales emergentes. (Sección VI de este informe trata este tema.)

d. Derecho al Voto

El reconocimiento explícito del derecho de voto, o incluso la obligación, puede ayudar a crear un ambiente positivo para la participación electoral. Sin embargo, el Estado puede limitar el derecho a votar de ciertas personas, como los enfermos mentales y los reclusos en prisiones, siempre y cuando las restricciones no sean arbitrarias o tengan el efecto de distorsionar los resultados electorales. "El estado de derecho requiere que las causales de descalificación para votar, de existir, se anuncien con antelación", escribe Goodwin-Gill,¹⁶ y que exista la posibilidad de exigir explicación en los casos pertinentes.¹⁷ Los requisitos de ciudadanía, edad y residencia también se consideran restricciones razonables en la mayoría de los casos. A pesar de estas limitaciones, es útil notar que la tendencia mundial favorece un mayor alcance del derecho de voto, según el cual se permite votar, entre otros, a los ciudadanos residentes en el exterior. Finalmente, según Goodwin-Gill: "a partir del reconocimiento del derecho individual de votar surge la necesidad del empadronamiento, sin el cual, en la mayoría de los casos, no puede existir el ejercicio eficaz de ese derecho."¹⁸

e. Empadronamiento

La exactitud del empadronamiento es fundamental en el proceso electoral. Determina quiénes están habilitados para votar, es esencial para las campañas y es la piedra angular en que se apoyan las tabulaciones el día de las elecciones. A fin de garantizar que el padrón --a veces denominado "lista electoral"—sea suficientemente inclusivo para poder obtener elecciones libres y justas, es necesario prestar atención a una serie de factores. El empadronamiento plantea diversos temas importantes, ya que el reconocimiento formal de ese derecho es sólo la primera parte de la ecuación. Se debe garantizar un sistema de registro fiable por medio del "autoempadronamiento", las campañas de educación cívica para incentivar el empadronamiento, al igual que la eliminación periódica de las personas que se han mudado o fallecido. Los requisitos de empadronamiento deben ser claros, comunicados públicamente y aplicados uniformemente por los funcionarios electorales. La falta de uniformidad en la inscripción de los nombres y la duplicidad de las inscripciones, debido a errores administrativos o problemas con los programas de computación, también puede plantear dificultades. La preparación de un padrón totalmente nuevo, en ocasiones ineludible, es costosa e insume tiempo. Los sistemas de empadronamiento también deben ofrecer seguridad. Realizado correctamente, el proceso de empadronamiento puede ayudar a crear y mantener la confianza del público y de esa forma ayudar a garantizar la celebración de elecciones libres y justas.

f. Educación Cívica e Información al Votante

En las democracias consolidadas, se ha creado un ambiente en que los valores democráticos sean comprendidos y compartidos por la población. La educación cívica forma parte del plan de estudios de las escuelas públicas. Las campañas de información al votante ofrecen a los ciudadanos instrucción sobre cómo votar (la mecánica, no por quién votar, obviamente). También promueven la participación en el proceso electoral y fomentan la adhesión a las normas democráticas de tolerancia y expresión no violenta de fe política. Los programas de educación cívica sin afiliación partidaria para adultos pueden promover los valores democráticos y son un elemento vital de los programas escolares de educación general. Las labores de educación cívica e información al votante son fundamentales en las

sociedades que no han tenido la experiencia de votar en un ambiente democrático. (Las campañas de educación cívica y educación al votante se exploran en mayor detalle en la sección VII de este informe.)

g. Candidatos, Partidos Políticos y Organización Política

Todos los ciudadanos, independientemente de su estado o condición, tienen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, a ser electos y a tener igual acceso al servicio público en su país. La posibilidad de elegir depende de que exista una clara separación entre el Estado y los partidos políticos, y de que no existan partidos del Estado. El partido oficialista debe estar "desvinculado" del gobierno. Los obstáculos ideológicos a la participación --como la necesidad de ser leal a la ideología básica del Estado-- suelen violar el derecho a la participación del individuo.

Estos derechos, sin embargo, pueden estar sujetos a limitaciones razonables. Es posible que se exija a los candidatos ser miembros de un partido político reconocido para su candidatura, siempre y cuando el acceso a ser miembro del partido y la capacidad de formar nuevos partidos estén sujetos solamente a restricciones razonables. Es posible que se exija a los partidos obtener un cierto número de firmas a fin de figurar en la papeleta y un cierto porcentaje de votos para poder acceder a la representación legislativa. Los criterios de registro, como la necesidad de obtener un cierto número de adherentes en todos los estados o provincias del país, están sujetos a pruebas de razonabilidad. Las candidaturas pueden estar condicionadas por criterios como la edad, la residencia y la ausencia de elementos descalificantes como la detención penal. En los sistemas presidenciales, como los Estados Unidos, un miembro de un poder no puede ejercer en otro. Si bien se desalientan los obstáculos ideológicos a la participación, los Estados tienen el derecho de limitar la participación de aquellos partidos cuyo fin es destruir los derechos y libertades garantizados en una democracia. Estas prohibiciones pueden, en algunos casos, extenderse a partidos políticos que promuevan el odio religioso, étnico o racial o se dediquen a la propaganda bélica.

En los países que están en medio de una transición democrática, el partido o grupo oficialista suele detentar el monopolio de acceso a los recursos del Estado. Por lo tanto, los temas relativos a la financiación pública, las contribuciones privadas o extranjeras y los gastos de la campaña son temas fundamentales. El origen de los fondos no es el único problema; en los Estados Unidos, la Corte Suprema decidió en un fallo que los límites a los gastos de las campañas violan la libertad de expresión del candidato. En el Reino Unido, donde las garantías a la libertad de expresión son más limitadas que en los Estados Unidos, los candidatos pueden gastar sólo una cantidad fija en las elecciones generales, pero los partidos políticos no tienen límites sobre lo que pueden gastar en publicidad a nivel nacional. La financiación pública de las campañas suele justificarse como una forma de ayudar a "nivelar las condiciones del juego", garantizar el mismo acceso a la candidatura y la participación popular, y ayudar a eliminar los elementos más nefarios de la corrupción pública. La práctica, no obstante, no siempre ha respaldado la teoría.

h. Campañas Electorales

La justicia de las elecciones no se puede medir estrictamente observando lo que sucede el día de las elecciones. Por el contrario, el contexto en que se desarrollan las elecciones determina si los ciudadanos tienen acceso a la información que necesitan para elegir los

candidatos para cargos públicos y participar eficazmente en la conducción de los asuntos públicos.

Para garantizar que una elección sea libre y justa, se deben respetar las libertades de movimiento, reunión, expresión y asociación durante todo el período electoral. Los partidos políticos y los grupos asociados deben estar libres de restricciones arbitrarias y frívolas en su acceso a los medios de comunicación u otros medios de expresar sus opiniones a la población. Los candidatos, sus adeptos y los activistas de los partidos políticos deben disfrutar en general de igualdad de condiciones en lo que hace a la seguridad física y material. Todos los partidos deben realizar sus actividades dentro de la ley. Se debe mantener el secreto del voto, y tomarse medidas para asegurar que sea comunicado a la población antes de las elecciones. Los votantes deben poder ejercer su derecho de voto sin intimidación y miedo. La mecánica del proceso debe garantizar que se eviten el fraude y la manipulación.

La presencia de observadores nacionales e internacionales puede ayudar a facilitar la consolidación de la democracia en situaciones de transición. Los observadores examinan aspectos pertinentes del proceso, su organización y conducción a fin de determinar si se han observado las leyes del país. Debido a que los observadores extranjeros son visitantes invitados por el país anfitrión, pueden ser considerados por los diferentes actores como amigos imparciales del proceso democrático. Por lo mismo, no tienen opiniones como actores dentro del proceso y no deben actuar para supervisar o servir como comisión de investigación. Al emitir juicios sobre el proceso, los observadores procuran aplicar las normas internacionales a las condiciones locales. Su observación se concentra sobre todo en si se han establecido las condiciones generales que permiten la celebración de elecciones justas y libres, a diferencia de infracciones técnicas que pueden ser subsanadas en ese momento o más tarde.

Los gobiernos deben actuar además para garantizar que las campañas sean pacíficas, y que se respeten los derechos humanos. El compromiso de los partidos de limitar la retórica enardecida y sancionar la conducta violenta de sus miembros puede reducir significativamente la violencia preelectoral. La temprana intervención del Estado o los partidos políticos puede ayudar a mejorar las condiciones de la campaña con el transcurso del tiempo, garantizar que no escale la violencia o se cree una venganza tipo “ojo por ojo”. Cuando el gobierno no actúa con rapidez y eficacia para poner fin a la violencia, se pone en tela de juicio su propio compromiso con el proceso democrático.

La divulgación de las plataformas y los programas de los partidos, y el atractivo de los candidatos, dependen en gran medida de su acceso a los medios de comunicación. El derecho de los votantes de pedir y recibir información es fundamental para tomar decisiones informadas en las urnas. Los abusos, como los monopolios estatales de la radiodifusión y la prensa, pueden desacreditar el proceso democrático y electoral en las democracias en transición a menos que se tomen medidas específicas relativas a la igualdad de acceso.

Un Código de Conducta acordado por los partidos en competencia puede ayudar a garantizar elecciones pacíficas y fomentar la confianza popular en la democracia como un medio para resolver el conflicto social. Un código puede fijar reglas básicas y al mismo tiempo ofrecer un mecanismo de consulta periódica entre los partidos y el sistema electoral profesional. Al abrir los canales de comunicación se pueden evitar malentendidos e incidentes que podrían desembocar en un conflicto mayor.

i. Votación, Fiscalización y Resultados

El principio de “una persona, un voto” está bien afirmado en la práctica democrática internacional. El secreto del voto también se considera condición *sine qua non* para la celebración de elecciones libres y justas. (Otros comentarios sobre la forma de garantizar el secreto del voto pueden consultarse en otra sección de este informe, al igual que la importancia de la fiscalización de las elecciones.)

j. Resolución de Reclamos y Disputas

En cualquier ciclo electoral se suscitan disputas, incluso entre profesionales competentes que aplican las reglas establecidas. En situaciones de transición, estas disputas tienden a ser más frecuentes, más virulentas y tener mayores repercusiones en el proceso y en la confianza del público en el mismo. Responder a las situaciones de conflicto en el momento oportuno es sumamente importante. Se debe establecer una autoridad independiente e imparcial --como un tribunal electoral o los tribunales ordinarios— para resolver rápidamente estas disputas a medida que se van presentando. Es esencial que se informe al votante, a los candidatos y a los partidos políticos de la existencia de estos procedimientos.

V. SISTEMAS ELECTORALES Y DE EMPADRONAMIENTO

A. Sistema Electoral Cubano Actual

1. Divisiones Políticas y Administrativas de Cuba

Durante la mayor parte de su historia independiente, Cuba estuvo dividida en seis provincias y 132 municipios. En 1973, el régimen creó otras subdivisiones administrativas como una conexión intermedia entre las provincias y las localidades. Se agregaron cincuenta y ocho regiones y 407 municipios y recintos a las seis provincias. El país quedó entonces con tres conexiones intermedias entre el gobierno nacional y el nivel local: la provincia, la región y el municipio.

En 1975, en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), la estructura política y administrativa del país, la misma estructura básica que había prevalecido desde que fuera instituida por el régimen español colonial en 1878, fue modificada sustancialmente.^{lxxxviii}

Mediante diversos estudios que tuvieron en cuenta la realidad geográfica del país, su distribución demográfica, la actividad económica, las tradiciones y los vínculos entre los diversos lugares, los sistemas viales existentes y planificados y los modelos de migración, así como la experiencia de establecer los denominados "órganos de poder popular" en la provincia de Matanzas en 1974-75, se decidió crear catorce provincias: Pinar del Río, La Habana, Ciudad de La Habana, Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo. Isla de la Juventud (Pinos) quedó como un municipio especial administrado directamente por las autoridades centrales. Se establecieron ciento sesenta y nueve municipios en las provincias ya mencionadas. El número de zonas electorales para fines electorales sería determinado para cada elección por las Comisiones Electorales Provinciales a sugerencia de las Comisiones Electorales Municipales, basándose en el número de habitantes de cada municipio.

2. La Ley Electoral de 1976^{lxxxix}

La Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) es el órgano supremo de poder del Estado, dotada de autoridad constitucional y legislativa. La ANPP elige, por medio de una elección entre sus miembros, a las personas para servir en el Consejo de Estado. El presidente del Consejo es el Jefe de Estado y de Gobierno.

El Comité Nacional de la Confederación de Trabajadores Cubanos (CTC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y otras organizaciones sectoriales poseen la facultad de proponer iniciativas legislativas a la ANPP. De conformidad con la ley electoral de 1976, los candidatos a delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales y a diputados a la ANPP son determinados y propuestos por comisiones constituidas por representantes de organizaciones sectoriales nombrados por las cúpulas municipales, y presididos por los representantes del Partido Comunista de Cuba (PCC).

Según el gobierno cubano, el voto por los delegados y los diputados es libre, igual y secreto, y cada votante tiene el derecho a un solo voto. Los procesos electorales prescritos por la ley son:

- Elecciones generales, donde se elige a los diputados a la ANPP y los delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales.
- Elecciones parciales, donde sólo se eligen delegados a las Asambleas Municipales.

Todos los cubanos mayores de dieciséis años, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y no contemplados en las excepciones previstas en la Constitución y la ley, tienen derecho a participar como votantes en las elecciones y referendos que se convoquen.

En los municipios de más de 100.000 habitantes, pueden crearse distritos más pequeños para los fines electorales con arreglo a la ley.

A fin de organizar, administrar y validar el proceso electoral, se crearon las siguientes Comisiones Electorales:

- Comisión Electoral Nacional
- Comisiones Electorales Provinciales, Municipales y Distritales
- Comisiones Electorales de Circunscripción
- Comisiones Electorales Especiales

La Comisión Electoral Nacional es responsable no sólo de publicar los reglamentos, sino también de nombrar a los miembros de las otras comisiones y administrar todos los aspectos del proceso electoral, como aprobar nuevas circunscripciones, diseñar las casillas de votación y los votos, los formularios de tabulación de los votos, los certificados electorales, los formularios de los Registros Electorales, etc.

El Registro Electoral se compila a nivel municipal y su preparación está a cargo de las organizaciones de base de los Comités para la Defensa de la Revolución (CDR) y la ANAP. Los principales datos incluidos en la lista son:

- Nombre completo del votante
- Fecha de nacimiento
- Dirección completa. (En el caso de zonas rurales, debe especificarse también la organización campesina local a la que pertenece el votante.)

El Consejo de Estado tiene la facultad de llamar a elecciones y está obligado a hacerlo dentro de un plazo no menor de 90 días antes de la fecha de la elección.

Es importante recalcar la singularidad de la legislación política cubana, ya que su forma y contenido no guardan similitud con la legislación de otros países en la región.

3. El Proceso Electoral de 1992-1993 en la República de Cuba^{xc}

Según los funcionarios cubanos, el Cuarto Congreso del PCC (1990) inició enmiendas al marco electoral en vigor desde 1976. El proceso electoral de 1976-91 incluía la jerarquía de las Comisiones Electorales, el nombramiento de candidatos únicos en los electorados a nivel municipal, provincial y nacional y el sistema de asambleas legislativas en los tres niveles que comentáramos. Ofrecemos a continuación los procesos principales que caracterizaron las elecciones de 1992-1993 en Cuba.

a. Etapa Preliminar

Con la convocatoria del Cuarto Congreso del PCC, se acordó abrir el debate en las asambleas legislativas sobre los siguientes temas:

- aumentar la autoridad de los delegados distritales;
 - producir respuestas convincentes a las preguntas de los votantes; y
 - revitalizar la responsabilidad de las asambleas.

En 1991, después de finalizar las deliberaciones en el 4° Congreso del Partido, se aprobó una resolución sobre el mejoramiento de la organización y la operación de los órganos de poder popular.

En octubre de 1992, en el 11° período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional, se reemplazaron 34 artículos de la Constitución de 1976 y se actualizaron 42. En cuanto al sistema electoral, la principal modificación fue el establecimiento del voto directo y secreto para los diputados a la Asamblea y los delegados nacionales a las Asambleas Provinciales, quienes anteriormente habían sido elegidos indirectamente por las asambleas municipales.

b. Formación de las Comisiones Electorales

En noviembre de 1992, el Consejo de Estado nombró a los miembros de la Comisión Electoral Nacional (un presidente, un vicepresidente, un secretario y quince miembros) al igual que los miembros de las Comisiones Electorales Provinciales y Municipales. También se crearon Comisiones Electorales Distritales.

Las Comisiones Municipales se encargaron de preparar la Lista Electoral para su municipio y supervisar la nominación de los candidatos a delegados a las Asambleas Municipales. En su nombre, las Comisiones Distritales estaban encargadas de manejar el proceso para nombrar a los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional.

c. Nominación de los Candidatos a Nivel Municipal

Luego se celebraron Asambleas de Nominación a nivel de la circunscripción: una o dos cuando la población no excedía 759 y entre tres y ocho en los casos en que excedía este límite. Una circunscripción no puede tener más de 2.800 habitantes. Las asambleas celebradas por los residentes de cada circunscripción aprobaron a sólo uno de los candidatos. Por consiguiente, según el número de circunscripciones en el municipio, había que elegir a un delegado entre dos a ocho candidatos. (El promedio nacional era 2,05 candidatos por escaño.) Las fotografías y las biografías de los candidatos se exhibían en lugares visibles. Se celebró un total de 24.215 asambleas de nominación en todo el país, en las cuales se nombraron a 28.474 candidatos.

d. Elección de las Asambleas Municipales

En diciembre de 1992, más de siete millones de votantes eligieron directamente 13.865 delegados distritales. Debe observarse que de ese total, 46,1% (6.392) fueron reelectos.

Estos 13.865 nuevos delegados integraron un total de 169 Asambleas Municipales. Con ello se dio fin a la primera etapa de las elecciones generales.

d. Nominación de los Candidatos a Nivel Provincial y Nacional

La Comisión Nacional de Candidatos está compuesta de 36 personas, todas pertenecientes a una de las organizaciones sectoriales (trabajadores, agricultores, mujeres, estudiantes, etc.) controladas por el PCC. Un representante del CTC presidió la Comisión.

Después de varias asambleas, averiguaciones y reuniones con las organizaciones sectoriales, surgieron entre 60.000 y 70.000 precandidatos a las legislaturas provinciales y nacionales. De este universo, la Comisión Nacional eligió a 589 candidatos a diputados. Se originaron del siguiente modo:

274	Candidatos nombrados por las organizaciones sectoriales
180	Candidatos provinciales
<u>135</u>	Candidatos nacionales
589	Candidatos a diputados ^{xci}

Además, 1.190 candidatos fueron elegidos por las Asambleas Provinciales.

f. Elección de las Asambleas Provinciales y Nacionales

Para ser diputado a la Asamblea Nacional o delegado a una Asamblea Provincial, es necesario obtener más del 50% de los votos válidos emitidos en la jurisdicción para la cual uno se postula.

En la elección de delegados a las Asambleas Provinciales, votaron 7.795.306 personas, y 92,84% sufragaron votos válidos (7.235.985). De este número, 6.874.317 eran votos unificados para todos los candidatos, mientras que 362.668 dividieron el voto.

El número de personas que votaron por los diputados a la Asamblea Nacional en 1992 fue 7.852.364 (99,57% de la población apta para votar). De este número, 7.300.629 sufragaron votos válidos, y 6.939.894 votaron por todos los candidatos nombrados por las Comisiones. El resto --360.735-- dividió sus votos entre los no nominados por las comisiones y los nominados por las mismas.

En marzo de 1993, la nueva Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) asumió el cargo. A este órgano se le concede autoridad constitucional y legislativa. La Asamblea eligió luego a sus líderes y los miembros del Consejo de Estado. El Consejo de Estado está constituido por un Presidente, un primer Vicepresidente, otros cinco Vicepresidentes, un Secretario y otros veintitrés miembros. Por voto unánime, Fidel Castro Ruiz y su hermano Raúl Castro Ruiz fueron reelectos Presidente y Primer Vicepresidente, respectivamente.

B. Cambios a Considerar en el Sistema Electoral de Cuba

Los temas más importantes que deben ser examinados por un gobierno de transición, al considerar los cambios posibles en el sistema electoral de Cuba, son los siguientes:

1. requisitos para la ciudadanía y para empadronarse,
2. procedimientos de inscripción para varios partidos políticos y candidatos,
3. creación de un nuevo órgano electoral (estructura y funciones),
4. definir las responsabilidades del órgano electoral,
5. sincronización y frecuencia de las elecciones,
6. edad para votar,
7. auditoría y corrección de la Lista Electoral vigente,
8. requisitos profesionales del personal que se ocupará de las tareas electorales,
9. cómo resolver los reclamos de presuntas irregularidades y apelaciones de las decisiones de los funcionarios electorales (de parte de los partidos políticos y la ciudadanía), y finalmente,
10. diseño y operación de un sistema para la transmisión de los resultados electorales preliminares.

En las secciones que siguen comentaremos cada uno de estos temas.

C. Participación en las Elecciones

1. Normas Internacionales sobre los Requisitos para Votar

Las preguntas "¿quién es ciudadano?" y "¿quién tiene derecho a votar?" son dos temas separados y diferenciados. Uno puede tener la ciudadanía con todos sus privilegios y no reunir todos los requisitos para votar. La ciudadanía no confiere automáticamente el derecho de votar en un país. Además, en algunos países y en ciertos tipos de elecciones, también pueden votar aquellos que no son ciudadanos.

En términos generales, los ciudadanos de cualquier país se consideran aptos para empadronarse y votar si satisfacen los requisitos constitucionales y legales, además de la definición de ciudadanía y los requisitos para poder votar. Al determinarse la ciudadanía, los ciudadanos deben entonces cumplimentar los requisitos para empadronarse, que en casi todos los países incluye edad y domicilio legal (como sucede actualmente en Cuba) y residencia en el país, la provincia o el municipio durante un período mínimo. Estos tres requisitos se aceptan internacionalmente, y se considera que son necesarios para mantener la integridad del proceso electoral.

El tema de la residencia o domicilio puede significar que los votantes potenciales deben tener un lugar que identifiquen como su casa, donde piensan vivir la mayoría del tiempo. Esta definición se ha aceptado aún para las personas que viven momentáneamente fuera del país o trabajan en una profesión como las Fuerzas Armadas, donde están obligados a estar lejos de su residencia o domicilio la mayoría del tiempo. Se puede permitir a los votantes empadronarse en la jurisdicción que indican como residencia, pudiendo votar sólo en esa jurisdicción, ya sea en persona o por voto en ausencia si lo contempla la ley. Suele establecerse un requisito de residencia durante cierto período debido a que los gobiernos quieren tener la seguridad de que los votantes sepan y comprendan los temas de su comunidad y puedan elegir autoridades locales y representantes de esa zona con

conocimiento de causa. La residencia por duración no se acepta tan ampliamente a nivel internacional, pero es un requisito para muchas elecciones locales en todo el mundo.

El requisito de un período mínimo de residencia en los países de Europa Occidental ha sido discutido y reafirmado por la Comisión Europea de Derechos Humanos. Las razones citadas incluían:

- la presunción de que una persona no residente tiene menos relación directa y conocimiento de los asuntos nacionales;
- la falta de practicidad para que los candidatos presenten los temas electorales a los ciudadanos no residentes;
- la necesidad de prevenir el fraude electoral, cuyo riesgo aumenta en cualquier forma de votación de las personas no residentes; y finalmente,
- la importancia de vincular el privilegio de votar con la obligación de pagar los impuestos. (Los no residentes probablemente no pagan impuestos, o pagan menos impuestos que los residentes.)

En los cinco últimos años se ha registrado una tendencia a extender el derecho de voto, por lo menos para cargos nacionales, a los residentes en el extranjero. Esta práctica es común en los Estados Unidos, Canadá, Europa, muchos de los países de la ex-Unión Soviética y algunos países de América Latina como Perú.

En las Filipinas, los ciudadanos en el extranjero no pueden votar como ausentes porque la Comisión Nacional Electoral de Filipinas no tiene capacidad para administrar la votación al gran número de ciudadanos que residen fuera del país. Sin embargo, los ciudadanos en el extranjero pueden volver a su jurisdicción local para empadronarse y permanecer o regresar nuevamente a la jurisdicción el día de la elección para votar. En cada caso, cuando un ciudadano se empadrona en persona, también debe establecer que de hecho tiene residencia o domicilio en esa jurisdicción, para que el lugar de registro no sea arbitrario. Hay un movimiento importante en el Congreso de las Filipinas para establecer un proceso de votación en el extranjero, pero sólo para las elecciones locales.

Goodwin-Gill señala que el derecho de votar no es absoluto y puede estar sujeto a otras restricciones razonables, siempre y cuando no sean arbitrarias y no interfieran con la libre expresión de la voluntad popular. Por ejemplo, las personas culpables de delitos mayores o declaradas incapaces legalmente o mentalmente deficientes. Si ciertas categorías de ciudadanos son inhabilitados para votar, los mismos deben ser informados y tener la oportunidad de protestar su inhabilitación en un tribunal judicial. Las futuras autoridades electorales de Cuba tendrán que definir los requisitos para el empadronamiento de los votantes para todas las categorías de elecciones que administren. Se podría permitir a las jurisdicciones locales que se autogobiernan, que decidan sus propios requisitos para votar, como en Estados Unidos. Esta práctica, sin embargo, no se da en América Latina.

2. El Derecho al Sufragio según las Leyes y Constituciones de Cuba

En caso de que un gobierno cubano provisional decida celebrar elecciones, uno de los primeros asuntos que debe decidir, ya sea por cambio constitucional o por una ley electoral, es el derecho al voto. En casi todos los países en que la soberanía está en manos de la población, ser ciudadano conlleva, con ciertas excepciones, el derecho a votar. Las autoridades cubanas pueden encontrarse en una situación análoga a la de los funcionarios legislativos y electorales en los países de la ex-Unión Soviética. En muchos casos la

diáspora era numerosa y había expresado su deseo de regresar a su país de nacimiento o herencia para participar en el nuevo proceso electoral democrático. Los derechos y las obligaciones de la diáspora cubana que pueden ser considerados por un gobierno de transición se discutirán más adelante en este estudio.

Los precedentes históricos y legales para la ciudadanía cubana, y por extensión el derecho de voto, son un punto importante de referencia para los funcionarios de la transición. En la Constitución de 1901 se establecieron los derechos de la ciudadanía:

- Los cubanos nativos, definidos como los nacidos de padres de ciudadanos cubanos dentro o fuera del territorio de la República de Cuba, los nacidos dentro de la República de padres extranjeros que reclamaron la ciudadanía cubana al alcanzar la mayoría de edad, y los nacidos en países extranjeros de padres cubanos que habían perdido su nacionalidad cubana, en caso de que los hijos reclamen la ciudadanía cubana al alcanzar la mayoría de edad.
- Los cubanos naturalizados, definidos como extranjeros que cumplieron ciertos requisitos, como establecer residencia dentro de la República durante un período de cinco años y que declararon la intención, después de dos años, de reclamar la ciudadanía.

La ciudadanía cubana, y por tanto los derechos de voto, se perdió en caso de que el ciudadano haya adquirido la ciudadanía de otro país.

La Constitución de 1940 estableció normas similares para la ciudadanía cubana, contemplando la ciudadanía por nacimiento o naturalización, con sólo cambios leves en los requisitos de plazo para la naturalización. Al igual que la Constitución de 1901, la ciudadanía se consideraba perdida al adquirir la ciudadanía extranjera o "aceptar la ciudadanía doble".

La Ley Fundamental de 1959 reitera en general las normas para la ciudadanía en las primeras dos constituciones de Cuba, con una excepción para aquellos extranjeros que sirvieron en el Ejército Revolucionario y deseaban reclamar la ciudadanía cubana. Además, se permitió a los extranjeros casados con ciudadanos cubanos que habían residido en Cuba durante un período de dos años y que perdieron su ciudadanía extranjera convertirse en ciudadanos de Cuba. Finalmente, a los extranjeros que residieron durante cinco años en Cuba y declararon su intención de adquirir la ciudadanía cubana en su primer año de residencia, se les permitió convertirse en ciudadanos. Perdieron la ciudadanía cubana, de acuerdo con la Ley Fundamental, los que:

- Adquirieron la ciudadanía de otro país;
- Ingresaron al servicio militar de otra nación; o
- Se convirtieron en ciudadanos naturalizados de Cuba pero posteriormente residieron durante tres o más años en su país de nacimiento, a menos que oficialmente hayan comunicado cada tres años su intención de mantener la ciudadanía cubana.

Los derechos de voto y los requisitos de ciudadanía actualmente en vigor en Cuba están definidos en las enmiendas de 1992 a la Constitución Cubana y la ley electoral vigente. La Constitución reitera esta disposición, declarando que la ciudadanía cubana se pierde al adquirir la ciudadanía de otro país o la doble ciudadanía. La ley electoral declara que para

votar, un cubano debe "ser residente permanente en el país durante un período no inferior a dos (2) años antes de la elección y figurar en el padrón del municipio donde reside."

3. Temas de Ciudadanía y Derechos al Voto en el Contexto de una Transición

Una de las primeras decisiones que deben tomar las autoridades interinas en la planificación para las elecciones es el tema de la ciudadanía en relación con el derecho de votar y, en particular, si se otorgará a los no residentes de Cuba el derecho de votar. En caso de que no se establezca ningún requisito de residencia, se debe tomar una segunda decisión en cuanto a qué ciudadanos cubanos residentes en el extranjero podrán votar. Por ejemplo, ¿se permitirá votar a los que tienen doble ciudadanía? ¿Y los ciudadanos cubanos que sirvieron en fuerzas militares extranjeras? ¿O los hijos de ciudadanos cubanos nacidos en el exterior? Una vez abordadas estas preguntas, las autoridades interinas deben considerar la logística vinculada con dicha votación. Por ejemplo, si la votación se puede realizar sólo dentro de la isla --lo cual requiere que los votantes habilitados que viven el exterior regresen a Cuba para empadronarse y votar-- o si la votación se organizará en mesas electorales desde el exterior.

En caso de que la autoridad interina decida guiarse fundamentalmente por los precedentes cubanos legales y constitucionales, llegaría a determinar que, como se indicara anteriormente, son notablemente uniformes, ya sea que la autoridad interina analizara la ley vigente, la Constitución de 1940 o cualquiera de las leyes y reglamentos anteriormente en vigor en Cuba en toda su historia independiente. Si la autoridad interina decidiera referirse al artículo 15 de la Constitución de 1940 o la ley electoral vigente, por igual se encontraría negando la ciudadanía a miles de ciudadanos cubanos que salieron del país después de la Revolución y luego adquirieron la ciudadanía de Estados Unidos, Europa u otros lugares. Al examinar este tema, la autoridad interina posiblemente quiera distinguir entre lo que este documento argumenta son dos grupos diferenciados de "cubanos":

- Los ciudadanos cubanos que salieron de Cuba y adquirieron la ciudadanía de otro país;
- Los ciudadanos cubanos que salieron de Cuba y actualmente residen en un país extranjero pero no han adquirido la ciudadanía de otro país.

En cuanto al primer grupo, debe señalarse que indudablemente habrá muchas personas que desean participar en el proceso electoral cubano, a pesar de su estado de ciudadanía actual. Un gran número de esas personas salieron de Cuba porque consideraban que sus vidas estaban amenazadas, y muchos otros salieron debido a la naturaleza antidemocrática del régimen. Muchos adquirieron la ciudadanía extranjera no por deslealtad a la nación de Cuba o su población, sino porque creyeron que no podían regresar a salvo a su país natal. En consecuencia, decididamente se puede argumentar que se debe restablecer la ciudadanía y los derechos de voto a esta primera clase, para permitirles participar plenamente en los procesos políticos de una Cuba en transición, por lo menos a los que están dispuestos a regresar a vivir en Cuba.

Con respecto a los miembros del segundo grupo --los que nunca adquirieron la ciudadanía de otro país-- los funcionarios de la transición deben considerar varias cuestiones legales. Primero, este grupo nunca ha renunciado a la ciudadanía cubana. En consecuencia, se siguen considerando ciudadanos cubanos e incluso es posible que viajen con tarjeta de identificación o pasaporte cubano. Las constituciones cubanas actuales y anteriores reconocen claramente la ciudadanía de este grupo de personas, independientemente de

cuánto tiempo hayan estado ausentes de Cuba, porque no han renunciado a la ciudadanía cubana al adquirir la de otro país. Sin embargo, el requisito de residencia de dos años de la ley electoral actual aparentemente privaría a esta clase del derecho de votar, aunque fueran ciudadanos cubanos. Los funcionarios interinos deberán considerar los méritos del reclamo de los derechos de voto por parte de los miembros de este grupo, ya que estos reclamos se harán sin duda alguna a principios de cualquier transición.

En el caso de que los funcionarios interinos deseen contemplar una tercera clasificación de posibles votantes, los hijos adultos de ciudadanos cubanos o ex ciudadanos cubanos que viven el exterior y que no han reclamado o adquirido la ciudadanía extranjera, los temas de la ciudadanía y los derechos de voto están menos claros. Es más, los requisitos de residencia probablemente impedirían a los miembros de esta clase la posibilidad de votar. Los requisitos de residencia han sido adoptados por muchos países en todo el mundo. Hay varias razones: la presunción de que un ciudadano no residente participa o conoce menos directamente su país de ciudadanía y el proceso político; la dificultad para los candidatos de informar a los ciudadanos en el exterior sobre los temas de la campaña, y la conveniencia de vincular la representación y el pago de los impuestos. Sin embargo, hay una tendencia gradual en varios países a extender el derecho de voto a los no residentes.

En resumen, los funcionarios interinos de Cuba tienen varias opciones a su alcance para abordar el tema de los derechos de voto de la diáspora. Podrían considerar a algunos o todos los miembros de los tres grupos como ciudadanos con derecho a votar. También tendrían claramente la opción, basada en el precedente constitucional pasado y actual, de negar el derecho de votar a aquellos que no reunieren los requisitos de residencia razonable o los que tienen ciudadanía extranjera o doble.

Estos temas son importantes porque los planes logísticos de los administradores electorales deben tener en cuenta si hay personas que viven en el exterior o han regresado recientemente al país a quienes se permitirá votar. Por este motivo, la decisión sobre el tema de la residencia y la ciudadanía debe ser una de las primeras medidas de un gobierno interino que planifica celebrar elecciones.

La comunidad cubana que vive en el exterior es bastante numerosa y si, en las primeras elecciones interinas, estas personas fueran considerados votantes habilitados, la autoridad electoral tendría que tomar una serie de medidas con amplias repercusiones económicas y operativas. La población de expatriados debería incorporarse al padrón electoral, definirse los medios por los cuales podrían votar y adoptarse los procedimientos para efectivizar este derecho.

Si se toma la decisión de dejar la ley como está, al menos para la primera elección interina, será necesario de todos modos reconsiderar el tema antes de la siguiente elección. El tema no puede evitarse; es sólo un asunto de sincronización.

4. Temas Relativos al Registro de Electores

Las mismas cuestiones podrían plantearse con respecto al padrón electoral. Si bien el sistema de registro actual también podría mantenerse en una situación de transición, es posible que haya asimismo ventajas para cambiarlo.

El registro en Cuba es universal y por consiguiente vinculado estrechamente a los registros oficiales mantenidos por los gobiernos municipales. (En Cuba, como en toda América Latina,

el territorio está dividido en municipios, para que toda la población, independientemente de que sean zonas aisladas o rurales, esté sujeta a un gobierno municipal. Los municipios son entonces más similares a los condados de Estados Unidos que a las ciudades.) Los votantes se empadronan automáticamente, al llegar a la edad de votar, por una Comisión Electoral Municipal y de Circunscripción. En consecuencia, los padrones gozan de un alto nivel de exactitud, y se actualizan continuamente para reflejar los cambios en la población. Si bien es posible que el gobierno interino, por diversas razones, quizá prefiera realizar un nuevo empadronamiento en todo el país de toda la población adulta, las consideraciones de tiempo y gasto mencionadas anteriormente son un fuerte argumento a favor de usar los padrones existentes en las primeras elecciones interinas.

Sin embargo, un experto de IFES propone una razón práctica para reevaluar el proceso del padrón electoral. El sistema actual cubano requiere que las personas se vuelvan a registrar con las autoridades locales cuando se mudan. El mismo sistema se usó en los países de la ex-Unión Soviética. La experiencia de esos mismos países indica que con los primeros indicios de libertad y democracia el sistema antiguo empieza a desmoronarse. Por ejemplo:

- Si se les da libertad, es posible que la gente simplemente no se registre con las autoridades locales.
- Si tienen libertad de moverse a cualquier lugar del territorio nacional, puede producirse un movimiento significativo de personas (especialmente jóvenes) de una zona a otra, registrándose pocos o ningunos con la nueva autoridad local.
- Es posible que las personas sean renuentes a empadronarse si han estado viviendo ilegalmente en una zona, aunque las antiguas leyes comunistas se hayan abolido.
- Es posible que los inquilinos sean renuentes a empadronarse porque los locadores pueden ser gravados sobre los ingresos de los alquileres y trasladar el costo al inquilino.

Por estas razones, las autoridades interinas pueden determinar la necesidad de compilar un padrón totalmente nuevo, basado en una enumeración domiciliaria o autoempadronamiento voluntario como en EE.UU. y otros países. Debe observarse, sin embargo, que la primera opción es muy costosa --Canadá ha abandonado recientemente la enumeración domiciliaria precisamente por esa razón-- y la última produce un número significativamente menor de votantes que el registro obligatorio.

D. Restablecimiento de los Partidos Políticos y su Derecho de Nominar a los Candidatos

El gobierno interino tendrá desde luego que considerar qué función permitirá desempeñar a los partidos políticos en los aspectos políticos y electorales. Si decide guiarse por la Constitución Cubana de 1940, se podría disponer que los partidos sirvieran como medios primarios para organizar la discusión y la formulación de políticas, al igual que en el resto de las Américas y las democracias de todo el mundo. Además, nuevamente basándose en la Constitución de 1940, podrían restablecerse los derechos de los partidos a ser el vehículo primario para la nominación de los candidatos. Ello aumentaría la participación pública en el proceso político en los niveles nacionales, provinciales y municipales y eliminaría la necesidad de las comisiones de candidatura de la era de Castro. Eliminaría asimismo la función que juegan en el proceso de nominación actual el Consejo de los Trabajadores, la Federación de Mujeres Cubanas y otros grupos controlados por los comunistas que disfrutaban actualmente de derechos especiales en el proceso de nominación.

E. Selección, Estructura y Responsabilidades de la Autoridad Electoral

1. Selección de los Miembros

Para administrar y supervisar sus elecciones, Cuba depende de las Comisiones Electorales en los niveles nacionales, provinciales y municipales, además de aquellas que corresponden a las circunscripciones electorales y las comisiones especiales. Las comisiones surgen a partir de la nominación de los miembros de la Comisión Electoral Nacional por parte del Consejo de Estado; posteriormente cada comisión se encarga de nombrar los cargos de menor rango. La selección de los que administrarán las elecciones está por consiguiente a cargo del Estado, de arriba hacia abajo, y no del pueblo.

En las democracias modernas, las elecciones son un proceso continuo en el que las leyes y los procedimientos electorales se revisan continuamente y la educación cívica es un componente básico. Las elecciones son, por consiguiente, una actividad permanente. La confianza pública en el proceso electoral depende en gran medida de la independencia de los individuos que lo organizan y en consecuencia de la reputación de la institución para la que trabajan. El mecanismo para elegir a los miembros de la comisión responsables de la administración electoral y la protección de las leyes electorales es de suma importancia para proyectar una buena imagen del proceso. Las nominaciones para estos puestos son hechas en general por el jefe libremente elegido del Poder Ejecutivo, a menudo de listas presentadas por instituciones como la Corte Suprema o los partidos políticos. Ello no sucede en Cuba, debido a su forma de gobierno.

No obstante, en su estructura legal y administrativa, el sistema actual de Cuba de comisiones electorales nacionales, provinciales, municipales y distritales, así como las Comisiones de Circunscripción y las Comisiones Especiales, es muy similar al sistema usado en otros países latinoamericanos. Es más, el sistema corresponde a los tipos de elecciones realizadas en toda la historia de Cuba (nacional, provincial y municipal) y refleja ampliamente (en teoría si no en la realidad), las nociones modernas en términos de responsabilidades, obligaciones y derechos de los miembros de la comisión electoral. La misma estructura podría usarse para administrar una elección completamente libre y justa, ya sea con arreglo a la ley electoral vigente o cualquier ley enmendada o nueva que pueda ser adoptada por un gobierno interino. El problema en Cuba no es la administración de las elecciones sino las condiciones políticas en que se celebran.

Los miembros de las comisiones electorales cubanas actuales poseen experiencia en algunas de las responsabilidades básicas requeridas de los funcionarios electorales, tales como:

- preparación del padrón electoral,
- preparación de sitios de votación,
- adquisición de urnas,
 - mantenimiento de la seguridad de los votos y
 - supervisión de la votación, tabulación de los votos,
 - manejo de los documentos y comprobación y anuncio de los resultados el día de la elección.

Una de las preguntas claves para el gobierno cubano interino será si trabajar con la estructura y el personal electoral existente en las elecciones interinas. El factor más crucial en esta decisión es el tiempo. Si la fecha de la primera elección interina permite suficiente tiempo para examinar y reestructurar la organización electoral según sea necesario, y para reclutar y adiestrar al personal capacitado, entonces quizá sea posible reorganizar completamente y conseguir nuevo personal para el sistema electoral. Si la urgencia de las elecciones no da tiempo suficiente para reestructurar, entonces quizá sea más seguro hacer ajustes nominales y proceder con el sistema existente. Tres meses es muy poco tiempo para revisar el sistema. Algunos cambios significativos podrían hacerse en un plazo de seis meses. Una reestructuración total del sistema probablemente tomaría un año. (Los calendarios electorales para estas tres alternativas pueden consultarse en el apéndice 1.)

Los autores de este documento no han tenido la oportunidad de observar la administración de las elecciones en Cuba en forma personal. Sin embargo, es evidente que se ha alcanzado un nivel significativo de competencia técnica y administrativa, manifestado por el hecho de que las comisiones electorales han procesado entre siete y ocho millones de votantes y votos en un solo día.

Por un lado, mantener el sistema y el personal actual eliminaría la necesidad de entrenar a nuevos miembros y empleados de la comisión en las áreas más básicas de la administración electoral. En caso de que un gobierno interino deseara realizar las elecciones de acuerdo con una ley nueva o enmendada, las comisiones existentes podrían entrenarse para adaptarse a la ley nueva o enmendada rápida y eficientemente. Ello podría ser un factor importante en caso de que una autoridad interina deseara realizar las elecciones poco después de acceder al poder. Se debe tener en cuenta el gasto adicional de identificar, organizar y adiestrar a miembros y empleados totalmente nuevos de la comisión.

Es posible que las autoridades interinas deseen analizar las experiencias de varios países de la ex-Unión Soviética que aprobaron leyes electorales nuevas o enmendadas y mantuvieron al mismo tiempo su sistema anterior para la administración electoral, reteniendo inclusive a muchos de los miembros de la comisión, en particular en los niveles nacionales y regionales. En Ucrania, por ejemplo, se aprobó una ley electoral completamente nueva, la cual introdujo cambios radicales en prácticamente cada faceta del proceso electoral. Sin embargo, la estructura para administrar las elecciones quedó básicamente igual. Se decidió que la estructura existente, si bien se había usado anteriormente con exclusividad para las elecciones no competitivas al estilo soviético, no obstante podría adaptarse fácilmente a las elecciones democráticas multipartidarias. La experiencia en Ucrania y otros ex estados comunistas indica que Cuba también podría retener su marco y personal administrativo actual, independientemente de la forma de su código electoral y sus reglamentos.

Por otro lado, un especialista en elecciones de IFES,

Las personalidades que administran un sistema electoral son tan importantes como el sistema mismo. Los administradores electorales deben poder inspirar confianza en el público y los partidos políticos sobre la imparcialidad del proceso. La experiencia ha indicado que el aumento de esa confianza es casi imposible para los 'remanentes' del régimen anterior. En realidad, es probable que el viejo régimen haya colmado las diversas comisiones y la administración local con sus compadres de los Comités para la Defensa de la Revolución (CDR). El efecto de este tipo de situación es todavía evidente en Ghana [cuyos CDR se basaron en los de Cuba], a pesar de dos elecciones y

seis años de gobierno democrático.

Si bien parece probable que los diversos niveles de las comisiones sean retenidos por cualquier gobierno cubano futuro, es probable que la representación más amplia de la sociedad civil en las comisiones esté obligada a desarrollar la confianza pública. Varios países de la ex-Unión Soviética permiten la representación en cada uno de los niveles de las comisiones a cada partido que se presenta a una elección. Lo mismo sucede en muchos países de América Latina (por ejemplo, México, El Salvador, Honduras). Si bien ello significa comisiones más grandes de lo que quizá sería necesario de otro modo, también engendra la confianza necesaria para garantizar la aceptación pública de los resultados de la elección.

Por consiguiente, las autoridades cubanas interinas tendrán que considerar si mantener o cambiar, en todo o en parte, la estructura electoral y el personal existente, teniendo en cuenta el factor tiempo como una variable clave al tomar la decisión. Independientemente del método específico usado para seleccionar a los comisionados, es fundamental que los elegidos para formar parte de la administración electoral sean considerados por el público como personas honestas y fiables con capacidad comprobada en asuntos legales y de organización. También deben ser considerados sensibles a las inquietudes políticas pero al mismo tiempo capaces de trascender sus propias preferencias personales para realizar su trabajo justa e imparcialmente. La transparencia debe ser la meta de todo el proceso.

2. Estructura de la Autoridad Electoral

En lo que se refiere al tipo de entidad que debe regular el proceso electoral, describiremos brevemente algunos de los tipos existentes, especialmente aquellos comunes en América Latina, como medio de sugerir las opciones que quizá desee considerar el gobierno interino.

Un requisito fundamental, desde luego, es que la autoridad electoral pueda contar con un nivel alto de autonomía de la legislatura y el ejecutivo, incluido un presupuesto adecuado y sus propios establecimientos. Las funciones de los Comisionados también deben diferenciarse de los miembros del personal, y deben establecerse las responsabilidades del personal basadas en funciones específicas. La Comisión debe tener capacidad de autogestión, para nombrar y destituir al personal y, quizás lo que es más importante, para tomar decisiones sobre el desarrollo del proceso electoral. Ello no significa que la institución electoral necesite tener poder para legislar, aunque en algunos países sus funciones lo permitan (por lo cual se denomina "el Cuarto Poder" de gobierno). Más bien, debe poder firmar convenios y decretos que faciliten el avance del proceso electoral y eliminen los obstáculos que suelen producir las escapatorias de la ley. Debido al poco tiempo con que opera generalmente la comisión electoral, suele ser imposible que el órgano legislativo nacional corrija estas escapatorias.

Es esencial reconocer que una elección funciona bien si, entre otras cosas, hay un buen equilibrio legal entre el contenido de la Constitución, el de la ley electoral y las resoluciones (especialmente sobre los procedimientos electorales) del órgano electoral.

La autonomía eficaz es también una función de dónde, dentro de la estructura legal y administrativa de un gobierno, se coloca el órgano electoral. Anteriormente en algunos países la institución dependía del Ministerio del Interior o de Justicia, e incluso del Poder Judicial. Hoy existe una tendencia a eliminar los vínculos directos con cualquiera de las tres divisiones establecidas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y dar rienda suelta al órgano electoral en sus decisiones. No obstante, no ha sido fácil distanciar al órgano electoral de la

legislatura con respecto a los temas presupuestarios. Las asignaciones son aprobadas por el Poder Legislativo, y en algunos casos los retrasos o negativas de aprobar los fondos que la Comisión Electoral considera necesarios se percibe como un elemento de control o presión de la legislatura o el partido político que tiene mayoría en ese Poder.

En algunos países latinoamericanos la comisión electoral está compuesta de los representantes de los partidos políticos, argumentándose que son pocos, si es que existen, los verdaderos independientes, y por consiguiente la mejor manera de asegurar que ningún partido controle a la comisión es equilibrarla con la representación de diversos partidos. En algunos casos, no sólo los miembros de la comisión sino todos los puestos de personal se distribuyen entre los partidos en un sistema de patrocinio, como se hacía antiguamente. Los países en que se usa este tipo de sistema incluyen El Salvador y Paraguay. En México, los miembros votantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) son independientes respetados, pero a los partidos también se les permite nombrar a representantes con voz pero sin voto. Hasta 1996, los miembros del consejo eran todos representantes del partido.

Ningún sistema es perfecto. Nombrar a representantes del partido en la autoridad electoral con la esperanza de que se equilibren entre sí no necesariamente produce imparcialidad.

La función que se asigna a los comisionados o los miembros de la autoridad electoral del órgano electoral es sumamente importante para la operación y la estructura del proceso electoral. En algunos países más grandes, los encargados de adoptar las decisiones son apoyados por un departamento de personal de carrera a cargo de las operaciones. En otros, los comisionados o los miembros mismos participan en el trabajo diario y la fiscalización detallada de las operaciones que constituyen el proceso electoral.

Analizando los diferentes tipos de organizaciones electorales descritas anteriormente, el gobierno interino cubano deberá procurar tomar los mejores elementos y eliminará, en la medida de lo posible, las fallas encontradas en cada uno. Está claro que no hay ninguna combinación "mejor" y que se deben tomar en cuenta el contexto, la situación política actual y la historia del país.

3. Responsabilidades de la Autoridad Electoral

Es importante encomendar a los Comisionados las tareas de vigilar el cumplimiento de las disposiciones electorales de la Constitución y las leyes, y tomar las decisiones necesarias para que las elecciones funcionen, basándose en las recomendaciones presentadas por el personal de la Comisión. El personal constará de especialistas y personal de carrera que se dedican a las actividades electorales a tiempo completo (que en el caso de los Comisionados, por lo general, no es así).

Ofrecemos a continuación los elementos básicos para establecer un órgano electoral permanente y profesional, con etapas diferenciadas de desarrollo. Esta estructura debe repetirse a nivel operativo para las provincias y los municipios, ya que las normas y los procedimientos que reglamentan las actividades en cualquier parte del país deben dimanar de la comisión nacional.

a. Organización Electoral

Uno de los departamentos de la Comisión debe estar a cargo de la logística del proceso electoral, incluyendo entre sus responsabilidades desde la demarcación de las áreas electorales hasta la impresión de las papeletas, el registro de los candidatos y la fijación de calendarios para todo el proceso electoral.

b. Padrón Electoral

De igual importancia es el padrón electoral. Si, al comienzo, el órgano electoral no es responsable de la lista de votantes, será necesario que adquiera esta responsabilidad. (Los detalles relativos a la lista de votantes se comentan en otra sección de este documento; aquí la finalidad es sólo describir la estructura y las funciones del órgano electoral y, en particular, del Departamento de Registro de Votantes.)

c. Relaciones Institucionales

En muchos institutos electorales o comisiones hay una oficina o departamento a cargo de las relaciones con los partidos políticos, que pueden incluir el registro de los partidos nuevos, la eliminación de la personería jurídica en el caso de partidos viejos que ya no funcionan, el registro de sus declaraciones de principios y plataformas políticas y el registro de sus listas de candidatos. Si la ley electoral contempla los subsidios públicos de las campañas de los partidos, la Comisión puede administrar estos fondos, bajo reglas muy claras.

d. Entrenamiento de Personal Permanente y Transitorio

La organización electoral tendrá que preparar a su personal (incluidos los comisionados) para las tareas que les asignará. Cuando se acerca el momento de la elección, cualquier personal nuevo o temporario (empleado debido al volumen de trabajo adicional producido por la elección) deberá ser informado de los elementos que constituyen la elección y la función que desempeñarán. Por consiguiente, se recomienda la existencia de una estructura dentro de la Comisión dedicada al entrenamiento.

e. Educación Cívica y Difusión de Información

Una de las tareas básicas de cualquier proceso electoral es la educación cívica, aún más importante en una nación en transición con la necesidad urgente de enseñar a los ciudadanos los conceptos universales de la democracia y el respeto por los procesos electorales libres y justos.

Íntimamente vinculada a la educación cívica está la tarea de difundir la información. La población debe ser informada, sensibilizada y movilizada hacia la participación en el proceso electoral. El conocimiento de los candidatos y las organizaciones o los partidos políticos que los patrocinan, las fechas y los procedimientos para el padrón electoral, las calificaciones para el empadronamiento y la votación, y la fecha de la elección son algunos ejemplos que requieren el diseño de una estrategia para divulgar la información a los medios de comunicación.

f. Aparato Administrativo

Finalmente, cualquier actividad de esta magnitud requiere un aparato administrativo que asegure el buen uso de los recursos y atienda las necesidades de recursos materiales,

financieros y de personal. Además, la Comisión debe establecer criterios para una administración pública de carrera que garantice la continuidad de la institución, brindando seguridad laboral a los que han demostrado capacidad y honestidad y han adquirido la experiencia que viene con el entrenamiento y la práctica.

F. Sincronización y Frecuencia de las Elecciones

En las naciones en que el jefe del Poder Ejecutivo y los miembros del Congreso (unicamerista o bicamerista) son elegidos directamente, es común que por cada elección presidencial haya dos elecciones del Poder Legislativo.

Una de las elecciones coincide generalmente con la presidencial, para no duplicar el gran esfuerzo económico y de organización que el país debe realizar, pero hay también una razón fundamentalmente política. Cuando el presidente empieza a trabajar con un Congreso que fue elegido al mismo tiempo que él, los mandatos se legitiman simultáneamente.

A mediados del mandato del Ejecutivo, se producen en general las elecciones del órgano legislativo en forma total o parcial. En términos políticos, significan una ratificación del buen desempeño del gobierno en el poder o, por el contrario, la elección de un Congreso de oposición para controlar al Poder Ejecutivo ante la percepción de que su desempeño no fue completamente exitoso.

En Cuba no existe la división de poderes como se explicara anteriormente. Si se da una transición a la democracia, se introducirá una separación de los poderes, y las elecciones a mediados del mandato son una consecuencia probable. En cuanto a fechas electorales específicas, las autoridades electorales deben tener en cuenta las condiciones meteorológicas, los feriados cívicos y las temporadas especiales de actividad económica, como las siembras o las cosechas, que puedan afectar el nivel de participación de los ciudadanos.

G. Temas Relativos a la Edad para poder Votar en un Contexto de Transición

Aunque las constituciones anteriores fijaron la edad legal de votar para los ciudadanos cubanos en 21 y 20 años, respectivamente, la ley vigente extiende el derecho de voto a todas las personas mayores de 16 años. Esta disposición convierte a Cuba en algo singular, ya que 18 años es la norma generalmente aceptada a nivel mundial. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño define a un niño como una persona menor de 18 años. Sin embargo, alterar la edad legal para votar en Cuba a fin de adherir a las normas internacionales tendría el efecto de alienar a un número significativo de votantes actualmente habilitados, privándoles de un derecho político y humano importante.

Una experiencia que podría ayudar a los líderes cubanos interinos es la de Filipinas. En ese país, los jóvenes de 16 y 17 años de edad pueden ser miembros de pleno derecho en los partidos políticos reconocidos u otras organizaciones que pueden nominar a candidatos para cargos públicos, pudiéndose postularse entonces para ser elegidos al Consejo de Jóvenes, una entidad con muchas funciones consultivas a nivel local y nacional. A nivel local, los representantes jóvenes debidamente elegidos actúan como asesores en escuelas y organizaciones comunitarias y aprenden cómo representar a sus electores eficazmente. Por medio de este proceso, los jóvenes de Filipinas adquieren apreciaciones importantes sobre la gestión de gobierno y el valor de la participación ciudadana. Se informan de temas que

afectan directamente a los jóvenes en sus comunidades y el país en su totalidad. El programa está orientado a fomentar la educación cívica y promover la participación cívica, fortaleciendo de ese modo a la sociedad civil. Ayuda asimismo a desarrollar aptitudes de liderazgo en los futuros líderes de Filipinas.

H. Opciones para el Registro Electoral

El Registro Electoral es el instrumento mediante el cual se reconoce a los ciudadanos como votantes.

Esta lista es un elemento básico en la planificación de los procesos electorales porque permite ubicar a los votantes en las diversas áreas geopolíticas y administrativas. Es necesario contar con información fiable para crear distritos electorales de tamaño apropiado a fin de facilitar la votación y asignar los recursos humanos y materiales apropiados para cada distrito. Si el sistema de registro es de buena calidad, reducirá además la posibilidad de fraude por medio del voto doble o el hacerse pasar por otra persona.

El registro de los votantes permite identificar a las personas que reúnen los requisitos, evitando la votación de aquellos que no reúnen los requisitos legales para votar. Como mínimo, un Registro de Electores bien preparado debe generar confianza de parte del público en la fiabilidad del proceso.

Se sabe que muchos países han experimentado problemas en sus elecciones debido a la mala calidad y la poca fiabilidad del padrón electoral, lo cual es razón suficiente para invertir considerable atención y recursos en el mismo. Sin procedimientos fiables de registro, el principio básico de la democracia, "una persona, un voto" es casi imposible de institucionalizar.

En Cuba, el Registro de Electores pasa por muchas manos, aunque ello en sí no significa que sea poco segura. Según la Ley Electoral de 1976, el Registro Electoral General está a cargo del Ministerio de Justicia, quien comparte la responsabilidad con las oficinas responsables de emitir una cédula de identidad a cada ciudadano, y las organizaciones políticas y sectoriales del PCC.

La preparación y el mantenimiento de la Lista es responsabilidad de las Comisiones Electorales Municipales. La ley de 1976 exigió la emisión de cédulas electorales, de lo cual no se hace ninguna mención posterior. Una disposición especial del mismo año declaró que las cédulas electorales no se usarían en la siguiente elección. Por consiguiente es posible que nunca se hayan distribuido.

En la práctica, el Registro se basa en los "Libros de Registro de Direcciones," que son responsabilidad de organizaciones sectoriales como los Comités para la Defensa de la Revolución (CDRs) y la ANAP. Dada la estructura social y política actual en Cuba, estas listas probablemente deben ofrecer buena cobertura en sentido estrictamente técnico. Muchos servicios básicos están vinculados a poseer una Cédula de Identidad del Gobierno, lo cual significa que si un individuo no ha actualizado la cédula después de mudarse, no puede recibir servicios. Las organizaciones sectoriales deciden a nivel distrital si alguien permanece en el Libro de Direcciones y por consiguiente en el Registro Electoral. Esta determinación parece ser *ad hoc*, sin el beneficio de procedimientos estandarizados o la participación del ciudadano.

Cuando un gobierno interino establece un órgano electoral autónomo, estas listas deberían recaer en su jurisdicción, al igual que el mantenimiento del sistema de registro, incluyendo los agregados, las supresiones y los cambios de dirección o estado legal del votante en los registros.

La ley electoral debe incorporar mecanismos fiables para el padrón electoral y el mantenimiento del sistema de registro, siendo necesario que los jefes de registro documenten todas las acciones. Los nombres de las personas no deben suprimirse unilateralmente sobre la base de la percepción de personas u organizaciones dentro o fuera del órgano electoral.

Las fechas y los lugares para el empadronamiento, la actualización y exhibición de los registros y los procedimientos y los formularios para documentar los asientos, las supresiones o los cambios en el sistema, deben ser uniformes y aplicarse de manera similar en todo el país y de conformidad con la ley.

A corto plazo será difícil diseñar, producir y distribuir otra cédula electoral, pero es un paso crucial, definitivo e inevitable. Debido a que la cédula nacional de identidad es preparada por otra autoridad, no es posible verificarla, y la responsabilidad de identificar a los duplicados, falsificaciones e impostores recaería en una oficina (la Oficina de Registro Electoral) que no tiene competencia en la emisión de la cédula de identidad.

1. Opciones a Mediano Plazo

En algunos países en que el Registro Electoral es objeto de desconfianza y conflictos, se ha preparado una lista completamente nueva. Quizá podría considerarse esta opción para el mediano plazo, ya que requeriría una cantidad significativa de tiempo y recursos.

Existen tres formas de realizar esta labor:

- visitar a todas las personas en sus hogares para empadronarlas;
- instalar unidades en lugares estratégicos donde las personas pueden acudir a empadronarse; o
- una combinación de ambos.

En gran medida la elección de la técnica será regida por el nivel de desconfianza en la lista existente y los recursos disponibles. La técnica del censo domiciliario es la más recomendada para asegurar el porcentaje más alto de cobertura, aunque la responsabilidad por errores y omisiones recaería en el órgano electoral. Es también la técnica más costosa.

Independientemente de la decisión que se tome, toda la población debe concientizarse de la creación de una lista nueva, que debe contar con el apoyo de todos los sectores. Por consiguiente, se debe diseñar una campaña de comunicación, usando diferentes estrategias acordes con el ambiente (rural, urbano) y los canales usados (medios de comunicación impresos o electrónicos).

En resumen, el procedimiento a seguir es tomar los registros existentes, verificarlos, establecer un período para que los votantes actualicen sus datos y luego corregir los registros. Posteriormente, se intentará en un plazo mediano emitir una cédula electoral sobre la base del nuevo padrón, probablemente más exacto y completo.

2. Opciones a Corto Plazo

Para una elección a corto plazo, las medidas a tomar serían:

- crear un órgano electoral autónomo;
- crear un departamento dentro del órgano electoral con responsabilidad de la Lista Electoral (incluido el entrenamiento y los recursos);
- transferir los Libros de Registro o los padrones existentes a la nueva organización;
- verificar los registros o los libros de votantes, según se explica a continuación;
- abrir un período durante el cual los nuevos votantes pueden empadronarse y los ya registrados pueden corregir su información en los registros;
- corregir los registros según los resultados de la verificación y el nuevo registro;
- preparar listas nuevas de votantes;
- exhibir públicamente los registros nuevas;
- recibir objeciones y quejas por indebidas inclusiones o exclusiones;
- efectuar las correcciones correspondientes; y
- preparar los registros finales.

Como puede verse, aún en el más sencillo de los casos (una elección a corto plazo), la producción de un Registro Electoral confiable toma tiempo y recursos.

Debe señalarse que el Registro Electoral está completamente vinculado a la geografía, lo cual significa que la lista y su mantenimiento deben ir acompañadas del mantenimiento y la actualización de la geografía electoral y los materiales cartográficos correspondientes. Ello significa que la autoridad electoral también debe encargarse de la demarcación de los distritos electorales de donde se eligen los legisladores municipales, provinciales y nacionales.

3. Creación de la Administración del Registro Electoral

a. Personal

Como otras muchas actividades del proceso electoral, el padrón electoral requiere contar con personal técnico capaz de organizar grandes operaciones, planificar para prever situaciones inesperadas, preparar presupuestos considerables en gran detalle y coordinar los sistemas de gestión, administración e información. El director de registro debe reunir todas estas condiciones, además de poseer sensibilidad política y conocimiento de la geografía cubana. El director debe contratar a personal con cualidades similares, además de las capacidades logísticas y, desde luego, personal con entrenamiento y experiencia en computación, ya que la automatización de la Lista de Votantes, al igual que otras actividades electorales, es fundamental.

Para comenzar las operaciones debe haber manuales por zona y posición, los cuales se tendrán que preparar con el apoyo de asesores internacionales y cubanos. Los manuales deben incluir estrategias para el entrenamiento del personal ejecutivo y de apoyo. Después que los niveles más altos hayan sido reclutados, entrenados y asumido sus puestos, deben encarar, entre otras responsabilidades, las tareas de reclutar, seleccionar y entrenar a su propio plantel.

Este grupo inicial debe ponerse en contacto con la institución a cargo del padrón anterior y los libros del registro de direcciones, para llevar a cabo la transferencia de esta información a las autoridades electorales interinas. En caso de que el padrón o el registro de direcciones no estén incorporados a un medio magnético, ello tendría que hacerse en forma prioritaria.

b. Gestión de la Información

La transferencia de estos instrumentos no es tarea fácil e involucra a las autoridades de la era de Castro quienes, en el delicado momento de la transición, pueden no estar dispuestas a dar a conocer la información. Debe existir una buena coordinación con los líderes de la comunidad. La transferencia física se debe realizar usando controles para garantizar que se hayan cubierto todas las zonas electorales en el país y que los materiales se preserven por medios magnéticos. Si fuera posible, los registros y los libros deben ser comparadas por medios magnéticos para detectar la posibilidad de omisiones sistemáticas.

Después de haber transferido con éxito la información requerida, se deben diseñar métodos de verificación, al igual que un calendario de trabajo para actualizar los registros (suponiendo que exista una elección a corto plazo). Quizá sea necesaria una muestra estadística de los datos recogidos mediante las visitas domiciliarias para confirmar la exactitud de los datos de la era de Castro. Una verificación automática aseguraría inicialmente que todas las unidades geográficas estén incluidas en los archivos, que ningún lugar o zona electoral esté duplicada y que los datos disponibles sean totales y completos.

Posteriormente, pueden llevarse a cabo ensayos demográficos para verificar la uniformidad de los datos recogidos, cubriendo varias zonas geográficas que serán comparadas más adelante con los cálculos de población o los datos censales por edad o sexo.

Se efectúa una verificación en el terreno eligiendo una muestra representativa de los nombres en los registros y los libros a nivel regional con el fin de hacer visitas a domicilio para verificar los datos. Las visitas serán útiles para confirmar el alcance de la cobertura, actualizar la información y evaluar la calidad de la misma. La calidad de esta muestra dependerá en gran parte de los recursos disponibles. A pesar de ello, es esencial que las catorce provincias de Cuba estén representadas en el muestreo en el terreno.

La verificación indicará el nivel de fiabilidad de los documentos del registro y las regiones donde será necesario realizar mayores esfuerzos. Es también un indicador de la calidad de la labor anterior, la provisión de criterios importantes para la selección del personal que trabajará actualizando los registros y preparando los manuales y los cursos de entrenamiento.

4. Registro, Actualización y Exhibición del Registro de Votantes

El registro de nuevos votantes, la actualización de la lista anterior y la exhibición pública de las nuevas listas electorales se efectuarán a nivel del distrito electoral. Por consiguiente, el programa de trabajo debe consistir en actividades de diseño y operación, tanto centralizadas como descentralizadas, en los distritos electorales.

Todos los cambios al padrón se deben realizar durante las etapas de registro y mantenimiento. Los formularios estandarizados deben estar diseñados para agregar o suprimir nombres o cambiar direcciones. Los manuales deben estar preparados para el

personal encargado de relaciones públicas y del seguimiento de los flujos de información. Se deben preparar criterios de validación y comparación, junto con las instrucciones correspondientes. Es necesario establecer convenios de coordinación con el Registro Nacional de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones y los jueces, que son las fuentes de donde dimanen las supresiones al Registro.

En el área de la logística, se deben abrir oficinas de registro donde el público pueda acudir a tramitar las formalidades necesarias. Idealmente es preferible que sean espacios públicos obtenidos por convenio, es decir con el apoyo de las autoridades, o pueden alquilarse, lo cual debe tenerse en cuenta en el presupuesto. El uso de espacios públicos es preferible debido al costo reducido y la promoción de la transparencia en el proceso.

Conseguir instalaciones incluye la responsabilidad de obtener muebles y equipos. Como se trata de una actividad temporaria, es preferible pedir prestado el espacio y los equipos en lugar de hacer desembolsos considerables.

El personal de supervisión en los distritos tendrá que reclutar a funcionarios temporarios para esta fase y entrenarlos. Los funcionarios temporarios deben pasar una prueba estandarizada de habilidad para ser contratados.

Toda esta actividad debe apuntar a un único Registro Electoral Nacional. Debe incluir toda la información necesaria sobre todos los ciudadanos empadronados, debiendo existir una forma de verificar que no hay ningún registro duplicado. En consecuencia, todos los cambios recogidos en diferentes lugares del país deben ser agregados en la capital. Por consiguiente, debe incluirse en el presupuesto electoral la compra o el alquiler de vehículos o un convenio de servicios con alguna institución. La transferencia de cualquier tipo de material electoral, ya sea desde la capital a las regiones o viceversa, es un tema que afecta no sólo el padrón electoral sino la totalidad de la elección. A menudo eso se pasa por alto en los programas y presupuestos electorales.

5. Actividades de Mantenimiento y Verificación

Una vez que se cuenta con el personal y los recursos, pueden iniciarse las actividades de registro y mantenimiento.

Ya que nuestra recomendación a corto plazo es usar los archivos existentes y no crear una lista completamente nueva, será necesaria una extensa campaña de educación al votante para divulgar la información sobre el número y las direcciones de los lugares donde las personas pueden empadronarse o actualizar su información. Estas campañas y el proceso de registro deben, como mínimo, durar 90 días, después de los cuales se recomienda exhibir los Registros Electorales durante 30 días. Durante este período, los ciudadanos y las organizaciones y los partidos políticos pueden notificar las anomalías contenidas en los registros, ya sea debido a inclusiones o exclusiones indebidas o errores en la información sobre un ciudadano. También se debe preparar y ejecutar una campaña informativa para informar y sensibilizar a la población sobre la importancia de revisar la exactitud de los registros.

Desde el momento que las anomalías sean identificadas por los ciudadanos o las organizaciones, la Oficina de Registro Electoral tendrá 30 días para analizar, responder e incorporar o modificar la información correcta en los registros a fin de asegurar su exactitud.

En ese momento puede comenzar la impresión de los registros por región, distrito, circunscripción electoral y lugares de votación, en el número de copias necesarias. Se deben contemplar veinte días para este proceso.

En total se necesitarán 170 días desde la actualización hasta la impresión de los registros Electorales finales.

Simultáneamente, según se menciona anteriormente, se deben verificar los padrones anteriores y los libros de direcciones. Cuando se obtengan los resultados, empieza la corrección de las equivocaciones detectadas.

Existe el riesgo de que el proceso de verificación descubra desviaciones graves que no permitan usar la lista anterior como punto de partida para la información. Se necesitará un plan de contingencia para volver a registrar a aquellos que ya estaban empadronados y que no tenían que registrarse nuevamente.

Por otra parte, una vez que se ha obtenido la información sobre todos los votantes por nivel geográfico, se debe efectuar una revisión de los distritos y las circunscripciones electorales para proponer ajustes a los límites que mantengan el equilibrio demográfico entre las circunscripciones.

La administración de la Lista Electoral es una actividad que entraña una gran cantidad de información (al menos siete millones de asientos, uno por votante) y por ese motivo debe ser automatizada.

6. Centro Nacional de Cómputo

Se recomienda la creación de un Centro Nacional de Cómputo que contenga una red de computación con la base de datos de todos los votantes del país, además de un cierto número de computadoras personales para las labores de organización, fiscalización y administración.

A nivel de las catorce provincias y el municipio especial (Isla de Pinos), se podrían establecer redes de computación que contuvieran la parte pertinente de la lista y --si los recursos lo permiten-- podrían estar vinculadas electrónicamente con el Centro Nacional. Si este enlace fuera posible, muchos de los procedimientos se simplificarían ya que los flujos de información se reducirían a un paso (tanto de entrada como de salida).

La Oficina de Registro debe estar a cargo de cartógrafos que se ocupen de la actualización continua de los mapas de las diversas regiones del país. Se encargarían de diseñar las distancias y las rutas que debe seguir la información electoral en su distribución y, a la conclusión del proceso, su captación.

7. Planificación y Transparencia

Aunque se haya propuesto una adaptación del padrón existente para la primera elección interina, la Oficina de Registro debe, desde el tiempo de su creación, empezar a hacer planes para un registro autónomo, independiente, con su propia documentación. De lo contrario, eso llevará a un círculo vicioso en que, al completar una elección, la oficina no estará en condiciones de emprender la planificación de una lista nueva, ya que la próxima

elección se avecina. Esta falta de planificación se ha observado en otros países, en detrimento de todos los interesados.

Uno de los principios que siempre deben recordar los funcionarios electorales es que su labor debe ser indicativa de extrema integridad en los hechos y en las apariencias. Significa esto que cada paso de la planificación debe incorporar elementos que permitan verificar todas y cada una de las acciones emprendidas. Ante cualquier reto de índole política o legal, el órgano electoral no puede brindar respuestas dogmáticas, sino que debe ofrecer pruebas convincentes que borren las dudas y refuercen la transparencia y la confianza en la labor de la organización.

Recientemente, en una elección en América Latina, había cierta preocupación por la exactitud del padrón electoral. Las autoridades fueron dogmáticas en sus respuestas y no presentaron pruebas técnicas para reforzarlas. Al final, el partido que se había quejado ganó la elección y, desde luego, las quejas relativas a los registros quedaron en el olvido. No obstante, las autoridades electorales deben estar preparadas para respaldar su trabajo con procesos y mecanismos de seguimiento transparentes y sólidos.

Por este motivo, la planificación para todas las actividades, especialmente para la preparación de los padrones (debido al alcance de la tarea), debe incorporar procedimientos y medidas de seguridad que garanticen que el proceso se pueda repetir, en caso de ser necesario.

También se deben tomar precauciones para imprimir el número de copias de los registros que marca la ley, más una copia de reserva para cada municipio, que está a resguardo de los funcionarios electorales municipales como reemplazo para la lista asignada a los lugares de votación en caso de pérdida o daño.

Las copias se envían generalmente a los partidos y las organizaciones políticas para que puedan verificar, durante la elección, que los votantes están de hecho empadronados.

I. La Administración Pública Electoral

La seguridad en el empleo en un órgano autónomo es muy importante porque promueve la lealtad y premia la experiencia. Al crear una institución permanente, los encargados de adoptar las decisiones deben diseñar un sistema que permita a aquellos que demuestran capacidad y honestidad tener seguridad en su empleo. Al mantener a las personas experimentadas en esos puestos, las operaciones electorales futuras pueden realizarse con mayor profesionalismo y con mayor confianza de parte del público.

La Administración Pública Electoral debe ser creada por ley como un elemento esencial del proceso electoral, incluidos los mecanismos para la inclusión o la exclusión de un individuo basándose en el mérito y en un proceso apropiado.

1. Proceso de Contratación Transparente y Competitivo

El proceso de contratación para los empleados permanentes o temporarios debe incluir publicidad, entrevistas formales, control de referencias y una prueba de competencia para asegurar la transparencia. Una prueba estandarizada de competencia serviría como denominador común entre todos los aspirantes y permitiría a la institución determinar un nivel básico de aptitudes y competencia entre todos sus empleados. Dicha prueba también

serviría para disipar las impresiones de favoritismo en las prácticas de contratación de la institución, lo cual contribuiría a su credibilidad y transparencia.

2. División del Trabajo

Los empleados electorales tienen desde luego diferentes tareas y calificaciones. Una clasificación preliminar podría ser la de los gerentes, el personal de apoyo a los procesos electorales y el personal administrativo.

Es también necesario diferenciar a aquellos que cubren la planificación o las tareas de regulación y los que están a cargo de las actividades operativas, además de los que trabajan en oficinas centrales y los que desempeñan sus responsabilidades a nivel regional.

3. Entrenamiento

Para todos estos empleados se deben diseñar cursos de entrenamiento, no sólo con respecto a sus responsabilidades, sino también con respecto a todo lo que es pertinente a los asuntos electorales. Cada especialista también debe ser un generalista competente en procesos electorales. Su trabajo, al igual que los cursos de entrenamiento, debe evaluarse para tomar decisiones fundamentadas sobre contrataciones permanentes, pasar por alto las presiones de las fuerzas políticas o las recomendaciones de familiares o amigos.

Es importante señalar que un sistema de este tipo no es viable sin constante educación. El personal de un órgano electoral debe conocer y ser sensible a la importancia de los procesos electorales, las leyes y lo que hoy se da en llamar la "cultura democrática". El entrenamiento no debe limitarse sólo a calificar a una persona para un puesto operativo; todos los funcionarios electorales deben ser representantes dignos y ejecutores de la transición que busca el país, ya que la institución donde trabajan es el árbitro de ese proceso. La confianza que el público tiene en la institución dimana de la confianza que depositan en sus empleados.

Frecuentemente, estos sistemas no están puestos en práctica cuando se crea la institución, pero su incorporación final se debe prever legalmente. Es obvio que los empleados tendrán que ganar sus posiciones. El mérito de su desempeño debe juzgarse con el transcurso del tiempo.

Trabajar en un órgano electoral requiere tener una cierta filosofía de la vida, la cual puede no existir en países donde no ha existido una experiencia anterior de democracia. La contratación y el entrenamiento son de importancia fundamental y deben empezar desde el mismo momento que se crea la institución.

J. Recurso Legal para los Partidos Políticos y Ciudadanos en caso de Presuntas Irregularidades en el Proceso Electoral

Uno de los problemas con la estructura electoral actual de Cuba es la casi imposibilidad de que un ciudadano pueda apelar las acciones de la entidad electoral responsable.

En cualquier proceso electoral libre y justo, debe haber procedimientos de audiencias y reclamos, abiertos al público, al alcance tanto de las personas (por ejemplo aquellos que fueron excluidos del empadronamiento o la votación) como de las organizaciones y los partidos políticos, además de una autoridad para atender y resolver dichas irregularidades.

La exclusión de los registros electorales, un lugar de votación incorrecto para un votante, la presencia de personas que no deben figurar en la lista, el comportamiento irregular de los votantes, los miembros de las mesas o los representantes de los partidos en el día de la elección, papeletas que aparecen donde no deben, o un número de votos significativamente superior al número de votantes --en resumen, todos aquellos comportamientos que infringen la ley electoral-- deben ser manejados cuidadosamente con procedimientos legales.

El ciudadano debe poder apelar a las autoridades y tener acceso fácil a los procedimientos legales. Se deben diseñar actas, contar con el personal para ayudar a llenarlas y los procedimientos eficaces para una resolución inmediata de la queja. Una solución expeditiva a las apelaciones presentadas por los ciudadanos y las organizaciones contribuye inmensamente a la transparencia y participación en el proceso electoral.

Es posible que el nuevo gobierno interino desee considerar una nueva creación de la Corte Superior Electoral (CSE) establecida por la Constitución de 1940 y el restablecimiento de sus poderes. Al conferir las facultades de supervisar el proceso electoral y hacer cumplir la ley electoral a un Poder Judicial que acaba de adquirir su independencia, el gobierno podría ayudar a restablecer la confianza en la legitimidad de todo el proceso electoral --en particular si el tiempo y el dinero han obligado a retener la maquinaria actual electoral y de registro. Esto es cierto por varias razones. Primero, el reestablecimiento de la CSE eliminaría el control de los poderes legislativo y ejecutivo en un proceso en el que tienen un interés político creado. Segundo, confirmaría al poder judicial como el árbitro final de todas las controversias en el proceso electoral. Tercero, los poderes extraordinarios concedidos a la Corte servirían para garantizar la administración eficaz de las elecciones y, lo que es más importante, la transferencia pacífica del poder después de anunciados los resultados de la elección.

En caso de que la autoridad interina fuera renuente a restablecer este tribunal específico, debe pensarse seriamente si conviene otorgar a los tribunales de competencia general la facultad de supervisar el proceso electoral en Cuba y presidir la resolución de las controversias de origen electoral. Este arreglo permitiría a los votantes, los partidos políticos y los candidatos presentar las quejas relativas a la administración del proceso electoral directamente a los tribunales. Las controversias quedarían aisladas de la presión política y, con suerte, se resolverían de manera oportuna.

K. Escrutinio Final de los Votos, Transmisión de los Resultados y su Publicación

1. Escrutinio de los Votos

Las elecciones no son propiedad del gobierno, los partidos políticos o la autoridad electoral. Las elecciones pertenecen a los ciudadanos de una nación. Por este motivo, los resultados de la elección deben ser presenciados y conocidos por todos. La confianza y la paz después de una elección dependen en gran medida de la prontitud y transparencia del recuento del voto y la transmisión de los resultados.

La transmisión de los resultados electorales consta de diversos pasos. El primer paso transcurre en cada urna, donde los miembros de la mesa cuentan, voto por voto, las preferencias de los ciudadanos. Es importante que las mismas personas que recibieron los votos de los votantes durante el día sean las que hacen el recuento y que sus tabulaciones sean registradas de una manera formal apropiada. Los miembros de la mesa deben contar y

registrar no sólo los votos recibidos por cada candidato, sino también los votos impugnados y en blanco, lo cual puede proporcionar una indicación de protesta de parte de los votantes (no prefieren ninguna de las alternativas) o confusión (diseño de la papeleta poco claro, confuso). De cualquier forma, vale la pena conocer la información. Los miembros de la mesa también deben contar las papeletas sin usar que, sumadas a las utilizadas, deben ser igual al número recibido al comienzo de la votación del día.

Este recuento debe hacerse en presencia de los ciudadanos autorizados por ley a estar en el recinto electoral. En algunos países, cualquier ciudadano interesado puede presenciar el recuento. En general, sin embargo, sólo se permite la presencia de los miembros de la mesa, los representantes autorizados de los partidos y los observadores acreditados nacionales e internacionales. Al completar el recuento, los resultados deben hacerse públicos mediante un aviso colocado afuera del recinto electoral o otro lugar apropiado. Ello sirve de control contra cualquier esfuerzo por cambiar los resultados entre el lugar de votación y el centro de tabulación regional o nacional.

El registro de los resultados, junto con otros documentos requeridos por ley, debe ser enviado a las autoridades correspondientes inmediatamente después de completado el recuento. No es conveniente demorar esta etapa.

La información recibida de los recintos permite a los funcionarios provinciales o distritales hacer la tabulación para el distrito en cuestión. La tabulación final se denomina en general Recuento Distrital. En condiciones ideales, debe completarse en tres días después de la elección.

Las tabulaciones de nivel provincial deben ser enviadas luego a la autoridad nacional para que pueda hacerse el Recuento Nacional. Se recomienda que este recuento se complete en una semana después del día de la elección. Estos recuentos son de carácter oficial y son finales mientras no haya ningún reclamo legal o de las organizaciones o ciudadanos validados por el tribunal correspondiente. Finalmente, los resultados deben publicarse en forma de libro, para consulta posterior de los funcionarios electorales y los historiadores. Ello no ocurrirá, desde luego, hasta meses después de la elección.

2. Transmisión de los Resultados Provisionales

Hemos estado hablando hasta ahora de los resultados oficiales finales. Sin embargo, un elemento que contribuye enormemente a la paz y la confianza de la población es la tabulación de los resultados no oficiales preliminares.

Los resultados preliminares son aquellos que se hacen públicos en la noche de la elección. Se basan en un sistema de transmisión inmediata a una unidad de captación de datos que anuncia rápidamente el recuento al público. No son oficiales, porque el centro de captación de datos no ha visto físicamente ni ha verificado el acta oficial llenada en cada lugar de votación. Normalmente, estos no son recogidos en la capital sino hasta días después de la elección. No obstante, la información de los resultados preliminares permite a los medios de comunicación, a los partidos políticos y la población en general ver una tendencia clara, e incluso resultados prácticamente completos, antes de irse a dormir la noche de la elección.

Como consecuencia, se alivia la tensión normal en torno de quién ganó y quién perdió la elección. Aunque esta información está sujeta a cambios, porque el recuento oficial podría cambiar las cifras o porque los partidos o los ciudadanos pueden impugnar algunos

resultados, es cierto que casi siempre apunta al ganador y en pocas --escasas-- ocasiones se revierte una victoria aparente.

Un sistema eficaz para la transmisión de los resultados preliminares requiere que los miembros de la mesa en cada recinto electoral llenen un acta especial con los resultados de su recuento, y esa acta es transmitida de inmediato por computadora, telefax, radio o teléfono a un centro nacional de captación de datos. El presidente de la mesa puede ser responsable de esta transmisión, o estar a cargo de voluntarios especiales enviados por la autoridad electoral expresamente a recoger estas actas. En el centro de captación de datos se tabulan los resultados, colocándose en un lugar preestablecido al que tienen acceso los partidos, la prensa, los observadores acreditados y si el espacio permite, el público en general.

Hay distintas formas de establecer la infraestructura, los procedimientos y las medidas de seguridad para la transmisión rápida y segura de los resultados, y sería necesario abordar el tema detalladamente en otro tipo de documento. Lo que es importante recalcar aquí es que en cualquier proceso electoral transparente es aconsejable incluir un sistema de resultados preliminares.

L. Administración de la Logística Electoral

Una elección es un conjunto de muchas actividades sencillas vinculadas en un proceso de secuencia y prioridad. Cada actividad en sí puede ser muy sencilla, pero todas son esenciales.

La administración de un proceso debe basarse en un plan detallado y preciso, y el conocimiento y la pericia utilizadas para asignar plazos y recursos lógicos en cada etapa. Cualquier desviación de ese proceso podría conducir a graves problemas técnicos, presupuestarios, o peor aún, políticos.

El primer paso al organizar una elección es formular un calendario de las principales actividades, o macroactividades, siempre de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley electoral, y luego subdividirlas en tareas más detalladas. De manera característica, el calendario se define hacia atrás a partir de la fecha de las elecciones, ya que la misma ya está fijada por ley y en ese sentido no hay posibilidades de flexibilidad.

Una vez que se plantean las actividades y su secuencia y se decide la prioridad, el próximo paso es fijar los plazos estimados para cada una de ellas, empezando con aquellas que por ley deben completarse cierto número de días antes de la elección. Si no se ha fijado fecha para celebrar la elección, como sucede al planificar una elección interina en Cuba, se pueden hacer planes en la dirección inversa.

Algunas tareas preparatorias están vinculadas con otras, pero no todas. Hay diversas líneas de acción que se unen el día de la elección, aunque no hay ninguna conexión entre las mismas. Por ejemplo, las actividades relacionadas con la producción de una Lista Electoral fiable a tiempo no tienen ninguna relación con la adquisición de ciertos materiales como las urnas, o la tinta indeleble para marcar a los votantes en la mano. Sin embargo, tenga relación o no, todo debe estar preparado y en su lugar para el día de la elección.

El apéndice 1 contiene un modelo de planificación para la sincronización de los procesos mencionados.

A continuación ofrecemos los bloques de actividades que incluyen todas las acciones fundamentales requeridas para una elección e indican cómo se relacionan entre sí.

1. Personal: Permanente y Transitorio

La creación de un órgano electoral nuevo o reformado, y la clara promulgación de su facultad y autoridad legal, es la actividad inicial de la cual dependen todas las demás. El nombramiento de personas honestas, capaces y preparadas, percibidas de la misma forma por la opinión pública, y comprometidas con la defensa y observancia de la ley, es el próximo paso esencial. (En diferentes países, estas personas pueden llamarse comisionados, magistrados o miembros del consejo o la junta electoral. Usaremos aquí el término comisionados como algo genérico.)

El nombramiento del personal ejecutivo a cargo de los nuevos comisionados ofrece la oportunidad de una primera demostración de autonomía. Al hacer estos nombramientos, los comisionados deben poder identificar los tipos de especialidades necesarias y las características de las personas a contratar. El personal ejecutivo luego debe contratar al personal de apoyo y temporario. La diferencia es que el personal de apoyo realizará el diseño y las tareas supervisoras, siendo su período de empleo más largo. El personal temporario es contratado para programas y tareas operativas de una duración específica y limitada.

Las actividades asociadas con la actualización de la Lista Electoral representan un caso especial que debe iniciarse tan pronto se cree la institución. Requerirán el uso de un gran número de empleados temporarios.

Otro grupo que debe ser contratado desde el principio es el Grupo de Entrenamiento, ya que todos los que integren el equipo, en planificación, diseño o actividades operativas requerirán instrucciones, manuales y entrenamiento para sus puestos. El Grupo de Entrenamiento atenderá todas las actividades de educación técnica hasta la fecha en que se adiestren los miembros de mesa, pocos días antes del día de la elección.

2. Preparación de los Registros Electorales

Como mencionáramos, las primeras tareas son las relativas a la preparación de la Lista Electoral. Debe haber un grupo técnico preparado tan pronto se definan los procedimientos para revisar y actualizar la Lista Electoral. Otro grupo debe definir los procedimientos, los formularios y los plazos para las campañas de empadronamiento, actualización y exhibición de los registros, garantizar que la infraestructura de computación sea capaz de afrontar los retos e imprimir miles de páginas de varias copias de los registros.

La actualización del Registro Electoral requiere oficinas en todo el país al igual que vehículos para llegar a las zonas de difícil acceso para ofrecer la oportunidad de empadronarse a las poblaciones más vulnerables y menos privilegiadas. Los cambios en el registro--agregados, supresiones o cambios de nombre o dirección--deben estar documentados, lo cual significa que será necesario planificar el diseño y la impresión de estos cambios y el desarrollo de los sistemas de computación que incorporarán esta información en la base de datos del Registro.

El número de lugares físicos y vehículos dependerá de la posible demanda, la cual puede evaluarse una vez que se reciben los registros y los libros existentes, se hace una comparación con las proyecciones demográficas y se dispone de los resultados de las verificaciones.

En cierto momento --si no al comienzo, entonces varios meses después-- será aconsejable establecer un grupo para planificar un carné electoral y un sistema de medidas de seguridad para evitar su falsificación. Este grupo estudiará las características del Registro Nacional de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones y de la Cédula Nacional de Identidad, las ventajas y desventajas de usar la cédula nacional para identificar a los votantes o introducir una cédula electoral, la logística para emitir un documento de esta naturaleza, los costos y cómo mantenerla actualizada.

3. Partidos Políticos: Presentación de las Plataformas y los Candidatos

Ya que cualquier elección libre y justa debe prever la participación de múltiples partidos políticos y candidatos independientes, una de las actividades que debe incluir el plan de trabajo, y por consiguiente el calendario, es la presentación de las plataformas políticas de cada organización (si lo exige la ley electoral o de los partidos políticos) y más adelante la inscripción de los candidatos. El alcance de esta última tarea depende obviamente del número de elecciones a celebrar (por ejemplo, si la elección para alcaldes, miembros del concejo municipal, delegados provinciales, o diputados nacionales coinciden con la elección del titular del Poder Ejecutivo). En una elección en que las votaciones por distintos cargos se producen al mismo tiempo, la inscripción de los candidatos son en general escalonadas, permitiéndose la inscripción para el puesto más importante en primer lugar, y así sucesivamente.

Los candidatos deben identificarse plenamente, y su cumplimiento de los requisitos legales para postularse para un cargo público debe ser comprobado por la comisión en un período razonablemente breve (en general una semana). Si los requisitos no se cumplimentan, los comisionados deben notificar a la organización de nominación con suficiente tiempo para reemplazar al candidato o presentar los motivos de la falta de cumplimiento por escrito, incluidos los argumentos en favor de su posición.

4. Plazo de la Campaña y Realización

El máximo plazo permitido para la actualización del padrón electoral rara vez excede seis meses, lo cual significa que las campañas electorales durarían ese lapso. Deben tenerse en cuenta el gasto y el probable aburrimiento o alienación del público como resultado de un largo período de exposición a las campañas políticas. Muchos expertos creen preferible que las campañas, y por consiguiente la inscripción de los candidatos, no se extiendan más de tres meses.

5. Impresión de las Papeletas y Preparación de los Materiales Electorales

La impresión de las papeletas depende del período de inscripción de los candidatos. La impresión solo puede empezar una vez finalizada la inscripción. Las papeletas varían enormemente en su diseño de un país a otro. En algunos países, sólo el nombre del partido y su símbolo o logotipo aparecen en la papeleta. En la mayoría de los países, también

aparecen los nombres de los candidatos, al menos para la Presidencia y otros cargos importantes. En algunos países es común imprimir fotografías de los candidatos en las papeletas. De cualquier forma, no es posible enviar los materiales a la imprenta antes del cierre de la inscripción debido a los posibles reemplazos de los candidatos o el retiro de algún partido.

La decisión de incluir fotografías de candidatos en las papeletas es cuestión de costumbres y cultura. Sabemos que en Cuba se ha hecho de esta manera y por consiguiente se recomienda continuar con la práctica.

Además de los votos, otros materiales relacionados con la elección (tinta, formularios, manuales de instrucción para los miembros de mesa, listas de votantes, etc.) también requieren preparación, para estar listos para ser entregados a los diferentes distritos electorales cinco días antes del día de la elección. Algunos de los materiales requieren procesos especiales, al igual que la tinta electoral, que en muchos países latinoamericanos se aplica al dedo índice de cada votante, inmediatamente después de la votación, como una medida de seguridad que reduce la posibilidad de votar dos veces. El proveedor debe seleccionarse con más de seis meses de antelación a fin de que pueda producir la cantidad necesaria para todos los votantes.

Lo mismo se aplica a las urnas, que deben ser reglamentadas por la ley en función de las características requeridas para la seguridad y la facilidad de manejo. Las casillas o mamparas de votación para garantizar el secreto del voto están hechas en general de materiales duros, pesados, aunque en algunos países, México por ejemplo, son de cartón, plegables y ligeras. . Seis meses es el plazo estándar requerido para obtener los materiales necesarios.

6. Logística y Comunicaciones

La transmisión y tabulación rápida de los resultados preliminares en particular dependen de la infraestructura instalada para la elección. También se requieren comunicaciones especiales, líneas telefónicas, máquinas de telefax, vehículos, formularios con medidas de seguridad incorporadas (no papel especial sino códigos que permiten detectar falsificaciones de los formularios y las posibles transmisiones de datos falsos). Los procedimientos especiales también pueden requerir manuales y personal específico con aptitudes específicas. Estas consideraciones son importantes porque los funcionarios electorales tienden a recordar la importancia de esta actividad sólo cuando el día de la elección es inminente.

La investigación sobre las redes telefónicas y de comunicaciones disponibles en todo el país debe efectuarse ocho a diez meses antes de la elección. El motivo es que si una zona carece de medios de comunicación, habrá tiempo para buscar soluciones.

7. Selección y Entrenamiento de los Miembros de Mesa

Como explicaremos a continuación, nuestra recomendación sobre la manera de elegir a los miembros de la mesa es el sistema usado en Chile y otros países con altas tasas de alfabetismo, o sea, una selección aleatoria por lugar de residencia. Debe permitirse tiempo suficiente para la selección, porque se deben elaborar procedimientos para eliminar a los que no tienen las calificaciones mínimas (por ejemplo, saber leer y escribir) o que, debido a su ocupación o militancia política, no deben participar en esta tarea tan importante. Es

importante presentar la oportunidad de trabajar en una mesa electoral como una responsabilidad cívica y una posición clave en el desenvolvimiento de la democracia.

La selección debe hacerse alrededor de tres meses antes de la elección. Se debe seleccionar más personas de las que se necesitan, para compensar la tasa de ausentismo. Para el momento en que se elija a los posibles miembros de mesa, ya se deben haber definido todos los procedimientos a aplicar el día de la elección. Los grupos de entrenamiento y difusión de información deben estar preparados con los conceptos y materiales para transmitir a los miembros de mesa seleccionados en el aula y por los medios de comunicación.

8. Mecanismos para Abordar los Reclamos

Con frecuencia se pasa por alto el recurso al reclamo que debe estar al alcance de los ciudadanos y los partidos. Estos mecanismos deben definirse en función de la forma que deben tomar los reclamos y en qué plazo, al igual que la función de las autoridades a quien se pueden presentar los reclamos. Es esencial que los empleados electorales sean concientizados de que son ellos los que deben facilitar el acceso a estos recursos para que la elección sea más transparente y participativa.

Estos son los puntos básicos a considerar en la preparación del calendario electoral. Se incluye una propuesta concreta en un apéndice.

M. Preparación para el Día de las Elecciones

1. Producción y Envío de Material Electoral y Papeletas

El diseño y la impresión de los materiales, los formularios y las papeletas deben centralizarse y estar sujetos a controles de seguridad que evitarían la malversación de materiales por personas no autorizadas, la producción descontrolada y las transferencias y entregas indocumentadas.

Se deben preparar procedimientos que permitan la producción y el envío de materiales que serán objeto de auditorías. Debe solicitarse el apoyo de las fuerzas de seguridad, en particular con respecto a las papeletas y los informes que podrían usarse ilegalmente, causando de ese modo reclamos sobre los resultados de las elecciones por mala fe o negligencia. Los controles de producción y distribución son más fáciles cuando se utilizan procesos de control automatizado, como la lectura de códigos de barras. Estas tecnologías son de bajo costo y fácil acceso.

Los materiales para votar pueden distribuirse a los distritos y a los presidentes de mesa en los recintos electorales de una vez o en dos ocasiones separadas. La primera sería la entrega de materiales y herramientas como mamparas para ofrecer privacidad, urnas, lapiceras, etc. La segunda, más cerca del día de la elección, es la entrega de los formularios y las papeletas.

2. Transmisión de los Resultados Electorales

A medida que los resultados electorales se desplazan por el sistema, cada etapa del viaje debe ser registrada y firmada por un funcionario electoral. Aunque esta medida parezca

básica, requiere que la persona que firme preste más atención porque su firma consta en el documento.

3. Realización de Campañas y Acceso a los Medios de Comunicación

La ley electoral debe incluir una sección especial reglamentando la realización de las campañas, en términos de tiempo y formato. Además, el gobierno debe considerar si desea financiar las campañas de los partidos en todo o en parte. Si se permiten contribuciones privadas a las campañas, el gobierno también debe decidir si las mismas serán limitadas o reguladas de alguna forma.

El acceso a los medios electrónicos puede ser también objeto de regulación. En casi todos los países, los medios de comunicación electrónicos son de propiedad del Estado o licenciados por el mismo, y por consiguiente es posible que las emisoras estén obligadas a dedicar un mínimo específico de tiempo a las actividades públicas. Una de las actividades serían las campañas electorales. Es posible también que estén obligados a asignar tiempo a los partidos y los candidatos independientes en forma gratuita. En ese caso, debe crearse una fórmula –la misma cantidad de tiempo para todos los partidos, independientemente de su tamaño, u otro criterio.

Como mínimo, las campañas deben estar sujetas a un código ético que puede ayudar a prevenir o reducir la denigración de los partidos en contra de los candidatos que se oponen a sus intereses.

4. Selección de los Miembros de Mesa

El medio de selección de los miembros de la mesa es uno de los temas más polémicos en los procesos electorales. En Cuba, las organizaciones sectoriales que son controladas por el gobierno y el Partido Comunista, han designado a los miembros de mesa.

En nuestro criterio, el sistema más libre de cualquier influencia partidaria o manipulación posible es una selección aleatoria, unida a una ley que estipule que la participación de las personas seleccionadas es obligatoria. (Aunque sea obligatoria, la participación se aceptará más voluntariamente si los recursos presupuestarios permiten pagar un pequeño jornal a los miembros de la mesa tanto el día de la elección como durante las clases de entrenamiento.) Se deben elegir más personas de las necesarias el Día de la Elección para cubrir las inevitables ausencias. Hay también inevitablemente un porcentaje de candidatos que no reúnen las calificaciones mínimas para este trabajo. Se debe prever la facilitación de las personas con discapacidades físicas.

Los métodos de selección varían. Pueden colocarse los nombres de todos los votantes empadronados asignados a un lugar específico de votación en un envase y sacar nombres del envase que servirán como miembros de mesa en ese lugar de votación. O puede elegirse una letra del abecedario, seleccionándose aquellos cuyo apellido paterno empieza con esa letra; si no se obtiene el número necesario de candidatos, se usa también la próxima letra. Hay muchos métodos eficaces.

5. Observación Nacional e Internacional

Por las razones expuestas en el capítulo VI de este informe, es importante que la ley establezca un procedimiento para acreditar a los representantes de los partidos políticos,

otras organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil con el fin de observar las elecciones, incluyendo el escrutinio de los votos y la transmisión de los resultados, desde adentro de los recintos electorales. El gobierno interino también puede decidir invitar y acreditar a observadores internacionales.

En el caso de los representantes de los partidos, se les puede conceder autoridad específica para documentar las irregularidades, y sus argumentos deben constar en los formularios oficiales preparados en los recintos. En general, los representantes de los partidos (y quizás los otros observadores presentes) deben firmar el informe de cierre de las elecciones en cada lugar de votación, un buen indicador del grado de fiscalización aplicado al proceso y el número de irregularidades presentes.

6. Transparencia e Información Pública

Todas las medidas tomadas por el órgano electoral deben ser de conocimiento público. Ello significa que la oficina o sección de la comisión que se encarga de la difusión de información debe tener un conocimiento detallado del calendario electoral y, basándose en el mismo, debe diseñar la correspondiente campaña de información pública.

Es muy importante contar con un equipo especializado en relaciones públicas para responder a las solicitudes de la prensa nacional e internacional y asistir a los visitantes y observadores. El equipo debe recibir materiales sencillos y prácticos como volantes y videos de entrenamiento para la información pública.

La difusión de la información se utiliza para varios fines:

- familiarizar a las personas con el proceso electoral inminente,
- promover el Registro de Electores,
- proporcionar información sobre los requisitos de registro,
- informar sobre las responsabilidades de los miembros de la mesa,
- informar sobre los procedimientos básicos que debe seguir el votante durante el proceso de votación,
- alentar a las personas a votar, e
- informar los resultados preliminares y el recuento final.

La difusión de la información también ayudará a reducir las falsas acusaciones que pueden hacer algunos candidatos, evitando por lo tanto situaciones en que la ausencia de la difusión pública se usa para desacreditar a la entidad electoral.

N. Día de las Elecciones

1. Administración de los Colegios Electorales

El tiempo que las urnas deben permanecer abiertas es una función del número de votantes potenciales que son asignados a cada recinto y los procedimientos establecidos para la votación. La sencillez o complejidad de los pasos que cada votante debe completar determina el tiempo que necesita para sufragar el voto. Ese tiempo, multiplicado por el número total de votantes potenciales en un lugar específico de votación, producirá la duración necesaria del día de la votación. Además, en algunos países, las mujeres y los hombres votan en diferentes lugares (Chile) o en diferentes momentos durante el día

(República Dominicana), o en el mismo lugar y momento pero en colas diferentes (Ecuador), todo lo cual podría afectar la cantidad de tiempo requerido para que todos los votantes pasen por las urnas.

En Cuba, la ley declara que la elección se celebra desde las 7 a las 18 horas, brindando a los votantes 11 horas para votar. Ese tiempo es mayor de lo que en general se permite en otros países, pero no hay ninguna razón para cambiar el período que es tradicional en Cuba.

Se recomienda firmemente que cada mesa tenga asignado un máximo de 750 votantes potenciales. Las papeletas deben numerarse en serie, debiendo evitarse el lento requisito en algunos países de que el fiscal de mesa y otros miembros firman cada uno. La papeleta numerada mantiene el secreto del voto y ayuda a prevenir el fraude electoral porque los números de serie no se conocen sino hasta que abran las urnas, siendo prácticamente imposible que se puedan presentar papeletas ilegales.

La costumbre de votar en establecimientos públicos grandes, por ejemplo escuelas, donde se pueden instalar varias mesas en un solo lugar, es común en América Latina. Se debe elegir un lugar seguro en cada localidad para almacenar las papeletas, los formularios y otros materiales hasta el día de la elección. Una hora antes de votar, los miembros de la mesa pasan a recoger sus materiales, o la autoridad electoral los entrega a los lugares de votación, para empezar a establecer el procedimiento de votación.

La preparación del recinto electoral debe estar a cargo de los miembros de la mesa. El montaje de las urnas debe organizarse para que esté terminado antes de la hora anunciada de apertura. El primer paso es que los miembros de mesa hagan un inventario de todos los materiales y papeletas que han recibido, basados en el número de ciudadanos registrados en su lista específica de votantes. Deben colocar las casillas de votación o las mamparas en una posición estratégica para asegurar que el voto sea secreto.

Todas las acciones deben registrarse en el informe de apertura de las urnas, que es firmado luego por los miembros de la mesa y los representantes de los partidos que estén presentes. Luego se abren las urnas, y los votantes deben hacer cola y tener su identificación en mano para identificarse antes de sufragar el voto.

Si en algún momento alguien interrumpe el orden de la elección, el presidente de mesa puede llamar a las fuerzas públicas de seguridad —que deben estar destacadas en o cerca de cada establecimiento que se utiliza para votar— para que se lleven a la persona que ocasiona el problema. Asimismo, se deben registrar los casos de ese tipo en el diario del presidente de mesa.

2. Los Pasos para Votar

- Se recibe al primer votante en línea.
- Un miembro de mesa pide al votante la identificación autorizada (credencial especial para votar o cédula nacional de identidad).
- Se busca el nombre del votante en la lista y se anota la palabra "votó" al lado de su nombre, o se pide al votante que firme al lado de su nombre para indicar lo mismo.

- Se dan el o las papeletas (según lo que marque la ley electoral) al votante, quien vota en privado detrás de una mampara o dentro de una casilla. (En algunos países, se permite a un solo votante entrar a un aula escolar, y eso solo puede ser suficiente para asegurar la privacidad. Sin embargo, la presencia de un mínimo de dos mamparas o casillas en cada mesa de votación para que más de un votante pueda votar al mismo tiempo, acelerará el proceso.)
- En este momento empieza el procesamiento del segundo votante, con lo cual se reduce el tiempo total, permitiendo que voten más personas.
- Cuando el votante regresa de la pantalla, si son varias papeletas (para Presidente, para el Congreso, etc.), le dicen qué papeleta debe colocarse en qué urna. Luego se pone tinta en el pulgar o el dedo correspondiente hasta la cutícula, y se devuelve la cédula de identidad, según lo estipulado por ley. Se entrega al votante un documento como prueba que votó, o se sella o perfora o pega un holograma a la cédula de identidad, como se hace en algunos países.
- En el momento especificado para cerrar las urnas, si quedan personas en la cola, se solicitan sus nombres o cédulas de identidad, y sólo ellos podrán votar. Si las urnas están ubicadas en un establecimiento como una escuela, se cierran las puertas de la escuela y sólo las personas que están adentro en el momento de cerrar podrán votar.
- Una vez que el último votante ha sufragado su voto y se ha retirado, se abren las urnas, se cuentan los votos y se completan los registros y los informes.

3. El Escrutinio de Votos

El contenido de las urnas se vacía en general en una mesa para verificar, primero, que ninguna papeleta se haya colocado en la urna que no correspondía (en caso de que se hayan usado varias papeletas y varias urnas). Los votos que no corresponden se colocan en la urna correcta. Se cuentan los votos de sólo una contienda por vez, tal como se indica en el manual de instrucción de los miembros de mesa. El número de votantes que votaron se determina a partir de la lista de votantes, y luego se registran los votos recibidos por cada partido o candidato, al igual que los votos anulados, impugnados o en blanco.

Debe estar muy claro en la ley, en el manual de entrenamiento e instrucciones de los miembros de mesa y en la información pública difundida por la Comisión Electoral, cuándo un voto ha de considerarse válido. Normalmente se pide a los votantes que coloquen una marca dentro de un casillero o círculo al lado del nombre del partido o el candidato. No infrecuentemente, el votante puede colocar la marca fuera del espacio designado o usar otra marca de la especificada. La ley y su aplicación en manos de los miembros de la mesa siempre deben favorecer la intención del votante. Cuando la intención del votante es clara, el voto debe considerarse válido, aunque no esté estrictamente dentro de las disposiciones de la ley. Ello sucede, por ejemplo, cuando una porción menor de la marca en el voto ocupa el espacio de otro candidato. Cuando la marca ocupa el espacio de dos candidatos, de tal forma que la intención del votante es imposible de discernir, se justifica la anulación del voto.

4. Transmisión de los Resultados

Después de finalizar el recuento, se completa el informe correspondiente; también se completa el acta para la transmisión de los resultados preliminares, se firma y se pide a los

representantes de los partidos políticos que hagan lo propio. En este momento pueden expresar sus reclamos o desacuerdo.

Además de las actas oficiales, los resultados también deben registrarse en una hoja grande para que sean visibles y legibles, y esta hoja debe colocarse afuera de la aula, en el exterior de la escuela u otro lugar cercano para que el público pueda saber los resultados en cada mesa. Se llena el informe de cierre de la mesa y se juntan todas las actas del día. El presidente de la mesa lleva luego los informes, las papeletas y los materiales al funcionario electoral local correspondiente. El presidente de la mesa generalmente va acompañado por los demás miembros de la mesa y los representantes de los partidos que deseen participar.

A nivel distrital, un grupo de personas debe estar preparado para recibir las actas y las papeletas para ser entregadas a las autoridades electorales del distrito. La ley puede permitir el anuncio de los resultados preliminares al público y los partidos a nivel distrital, o puede requerir que todos los anuncios se originen en el centro nacional de datos.

A partir de este momento, las autoridades electorales distritales deben tener tres días para completar la tabulación y, si fuera necesario, volver a contar los votos emitidos en su distrito. Luego enviarán sus resultados a la ciudad capital, para completar el recuento nacional y dar a conocer los resultados oficiales finales.

VI. OBSERVACION ELECTORAL

La observación de las elecciones a cargo de grupos nacionales e internacionales independientes e imparciales puede proporcionar información objetiva sobre el proceso electoral. Debido a que la misión más importante de los observadores es informar sobre incidentes significativos que puedan afectar o distorsionar el proceso o patrones de fraude y otra manipulación, su presencia puede ayudar a promover la confianza del público de que esos incidentes y patrones no habrán de producirse, con lo cual se promueve la participación en las elecciones. Los observadores también pueden encargarse de evaluar la situación general de derechos humanos en el país, con especial atención a los derechos políticos y la función del Estado en la protección de esos derechos y libertades.

Es probable que en cualquier situación de transición en Cuba, se produzcan repetidas llamadas al nuevo régimen para convocar a elecciones en forma temprana y permitir la participación de observadores nacionales e internacionales. Debido a que los observadores, para realizar su trabajo, deben tener acceso irrestricto a los recintos electorales, deben ser invitados por las autoridades electorales y contar con credenciales que garanticen dicho acceso. Es probable que muchas de las organizaciones que desean enviar observadores ya hayan estado observando desde hace algún tiempo la situación política y de derechos humanos en Cuba. Otras quizá tengan menos experiencia con Cuba, pero habrán observado muchas otras elecciones en democracias nuevas y emergentes en todo el mundo. La experiencia de ambos tipos de organizaciones puede ser invaluable en la medida que Cuba se aleja de un gobierno antidemocrático, porque pueden ayudar a las autoridades interinas a autolegitimarse y a legitimar al gobierno que será producto de las elecciones.

La función de los observadores internacionales puede ser fundamental en situaciones sumamente polarizadas, especialmente en las transiciones que comienzan con un número elevado de funcionarios del viejo régimen que se mantienen en sus puestos. Durante más de un decenio, la observación electoral internacional se ha considerado esencial para los procesos de transición, en la medida que ha ayudado a promover la confianza y la participación de la ciudadanía, proporcionando al mismo tiempo a los funcionarios electorales apreciaciones necesarias y asesoramiento imparcial.

A. Misiones de Observadores Internacionales

1. Selección de los Observadores

El proceso de lograr que la observación electoral goce de credibilidad para todos comienza con la selección de los observadores. Se deben buscar personas independientes, imparciales y objetivas, preferentemente con experiencia previa en la observación de elecciones en América Latina. En el caso de las delegaciones extranjeras, tener facilidad en español es un requisito fundamental. La experiencia práctica en política puede ser una ventaja, siempre que no interfiera con la capacidad de pensar en forma independiente; y la experiencia en administración electoral es sumamente útil. Las personas con aptitudes en análisis de sistemas y las que poseen talentos de investigación (utilizados adecuadamente) pueden ser un buen agregado a una delegación. Aunque no todos los observadores reunirán todas las cualidades ideales, cada uno debe comprender las normas internacionales para la celebración de elecciones libres y justas, y tener conocimiento específico de las leyes y procedimientos electorales que hayan sido sancionadas por las

autoridades interinas de Cuba. Es importante tener sensibilidad en cuanto al desarrollo histórico de Cuba y los problemas especiales vinculados con la situación de transición.

2. Características de la Misión

Las misiones de observación pueden variar en tamaño y en la duración de su participación en el proceso. La geografía de Cuba, su densidad demográfica y situación política indican que sólo las delegaciones de 12 personas o más permitirán una apreciación útil del proceso electoral. Cada miembro adicional de la delegación puede agregar al cúmulo de experiencia de la misión, el número de personas entrevistadas sobre el proceso, y el número de recintos electorales que pueden observarse. Si bien la estadía puede variar según los objetivos de la misión y la relación previa con Cuba de su organización patrocinante, las delegaciones deben llegar por lo menos cuatro a cinco días antes del día de las elecciones y permanecer hasta que el resultado de la elección sea claro y sea posible decir que la voluntad popular ha sido respetada. Si el anuncio de los resultados oficiales finales se demora, y en particular si existe una controversia sustancial sobre los resultados, la misión debe dejar como mínimo un equipo técnico en el país hasta que se hayan anunciado los resultados del escrutinio.

En la etapa anterior a la votación, las misiones de observación pueden realizar una serie de tareas sumamente útiles y necesarias. Se deben obtener credenciales de la Comisión Electoral, el Ministro del Interior u otra autoridad pertinente. Es aconsejable que la misión se reúna con los funcionarios de gobierno para explicar los términos de referencia de la misión y los objetivos de la organización patrocinante al enviar una delegación. Además de los funcionarios de gobierno, es importante tener contacto con los funcionarios de la administración electoral, los líderes y candidatos de los partidos, grupos de derechos humanos, organizaciones profesionales (incluyendo los sindicatos) y representantes de minorías raciales, étnicas y religiosas. Estas reuniones permitirán además a los observadores acrecentar y actualizar su conocimiento del proceso electoral cubano y la situación política y de derechos humanos. Las entrevistas se deben realizar lejos de los ojos y oídos de los funcionarios de Estado a fin de reducir cualquier posibilidad de intimidación.

3. Despliegue en el Día de las Elecciones

Tanto antes del día de las elecciones como durante la votación, se deben enviar observadores a una zona geográfica lo más amplia posible, a fin de obtener información sobre el proceso en forma directa e investigar, cuando fuere necesario, los reclamos que indiquen patrones y prácticas de manipulación. El despliegue de los observadores debe basarse en un plan detallado predeterminado. Cuando son varias las misiones de observación que visitan el país, como seguramente sucederá en las elecciones de transición en Cuba, es muy útil que una entidad se encargue de coordinar el despliegue de observadores (véase E, infra).

En general, los observadores trabajan en parejas, una suerte de avenencia entre la seguridad, por un lado, y la necesidad de cubrir la mayor cantidad posible de recintos electorales. Cada equipo debe ser asignado a una zona específica, ya sea parroquias seleccionadas de una ciudad grande o toda una provincia, y recibir una lista de todas las mesas dentro de su zona asignada. En general, cada equipo elige al azar, en la mañana del día de la elección, la ruta que tomará dentro de su zona y los recintos específicos que ha de visitar. De tal forma, ni el gobierno ni los partidos políticos pueden saber exactamente dónde o cuándo pueden presentarse los observadores. Todos los observadores serán informados por la organización patrocinante sobre los procedimientos específicos que deben seguir en

los recintos electorales, y cómo manejar los reclamos de los ciudadanos o los problemas descubiertos en el terreno. Los observadores deben estar presentes en la apertura y el cierre de los recintos, en uno de los lugares de votación dentro de su zona asignada, y permanecer después del cierre para observar el recuento de los votos.

La vigilancia de las elecciones puede ayudar a generar confianza en el público por medio de una serie de acciones, entre otras:

- verificar que las mesas de votación abran en hora y cierren según lo estipulado por ley o por las reglas de la autoridad electoral anunciadas previamente;
- controlar que no se vote en forma inapropiada, como en el caso de personas que votan varias veces o se hacen pasar por otros votantes empadronados;
- verificar que las urnas estén selladas y vacías antes de empezar la votación;
- verificar que el voto se realice en secreto;
- verificar que todas las personas habilitadas para votar que se presenten en las mesas correspondientes puedan votar;
- documentar los problemas a medida que se presentan;
- fiscalizar los cambios acordados de las reglas, como la apertura de mesas adicionales, o la prolongación de las horas de votación debido a condiciones climáticas o de otro tipo;
- detectar actividades partidarias no autorizadas dentro y en torno de las mesas de votación;
- vigilar cualquier acto de intimidación o violencia;
- observar el recuento de los votos y recibir una copia de las tabulaciones finales de cada recinto observado, a fin de verificar la exactitud de las tabulaciones nacionales o regionales;
- documentar la legalidad de los procedimientos empleados para resolver reclamos en temas como papeletas dañadas o anuladas.

Los observadores deben tener cuidado de no interferir con el acceso de los votantes a los lugares de votación y las urnas o con la labor de las autoridades electorales, salvo que éstas soliciten asistencia en forma específica.

La misión principal de todos los observadores, nacionales o internacionales, es determinar si el proceso electoral realmente constituyó una auténtica expresión de la voluntad popular, es decir, si el candidato anunciado como ganador por las autoridades electorales tiene en realidad la mayoría (o pluralidad) de los votos válidos emitidos. Los procesos deficientes, con imperfecciones aleatorias, pueden ser considerados exitosos de todas formas, en opinión de los observadores, en tanto y en cuanto se observe esa norma.

Al arribar a un juicio, los observadores deben usar no sólo sus observaciones directas, sino también información obtenida de las delegaciones de otras organizaciones respetadas, al igual que las apreciaciones y datos fiables de otras fuentes. La falta de coincidencia en la información sugerirá la necesidad de investigación y aclaración imparcial. El juicio sobre la validez de los informes de irregularidades debe suspenderse hasta concluida la investigación.

B. Observadores Nacionales

La fiscalización local eficaz, que puede estar a cargo de representantes de los partidos políticos, organizaciones cívicas o grupos electorales imparciales reconocidos (como la Liga de Mujeres Votantes de los Estados Unidos) ofrece las mejores condiciones para ayudar a garantizar que las elecciones sean justas y libres. Las organizaciones locales eficaces pueden enviar cientos o incluso miles de observadores en todo un país, a diferencia de decenas o como máximo cientos de observadores reclutados por la comunidad internacional. Los observadores locales son también eficaces en función de los costos, no requieren transporte internacional y suelen incurrir en gastos mínimos de comida o alojamiento. Lo más importante es que su conocimiento detallado de la cultura y la sociedad en que viven les permite observar matices que pueden enriquecer sus análisis basándose en las normas internacionales y la práctica local.

Existen dos tipos de observadores nacionales: los representantes de los partidos políticos locales y los representantes de las ONGs independientes sin afiliación partidaria. En varios países de América Latina, los fiscales de mesa son elegidos por los partidos políticos o por la Comisión Electoral a partir de listas presentadas por los partidos. El hecho de que los fiscales de mesa pertenezcan a distintos partidos permite garantizar que ningún partido pueda controlar o manipular los resultados. En otros países, como los Estados Unidos y Chile, los fiscales de mesas son ciudadanos comunes, cuya preferencia política, de existir, es desconocida. En esos países, se permite en general a los partidos tener representantes, a veces llamados observadores o testigos, en los lugares de votación para fiscalizar el proceso. Uno de los signos de una elección libre y justa que buscan los observadores internacionales es si existe un mínimo de dos partidos representados en prácticamente todos los lugares de votación.

El otro tipo de observador nacional es el destacado por organizaciones cívicas sin afiliación partidaria como Transparencia en Perú, Decidamos en Paraguay, Ética y Transparencia en Nicaragua y Alianza Cívica en México. En situaciones de transición como la de Cuba, sin embargo, suele no haber ONGs dedicadas a fortalecer la participación política, puesto que dicha actividad es ilegal en general o firmemente desalentada por la dictadura. Aunque dichas ONGs se funden en la primera etapa de la transición, probablemente tendrán pocos miembros y menos recursos. Si hay suficiente tiempo antes de la primera elección de transición en Cuba, las ONGs internacionales quizá puedan ayudar a financiar y entrenar a los observadores nacionales. Los beneficios superarían ampliamente el costo.

C. Capacitación

Un aspecto fundamental al prepararse para la observación nacional e internacional es el entrenamiento. En situaciones de transición como la de Cuba, se espera que la mayoría de los observadores carezcan de entrenamiento y sepan poco o nada sobre el nuevo proceso electoral. Es importante que los observadores comprendan que, si bien serán entrenados para detectar anomalías y patrones de fraude y otros abusos, su presencia en el día de la elección puede en sí ayudar a garantizar mayor transparencia en el proceso y confianza de parte de la población.

A fin de realizar su labor eficazmente, los observadores necesitan comprender las funciones y responsabilidades de los fiscales de mesa, las cuales varían de un país a otro. Deben saber quién está habilitado para votar, qué problemas de seguridad y logística pueden existir, la función de los representantes de los candidatos y los partidos, cómo se cuentan los votos y qué deben hacer los fiscales de mesas con los materiales electorales una vez finalizado el recuento.

El entrenamiento debería incluir los procesos de empadronamiento, voto y recuento. Se podrían crear formularios o listas de verificación estándar para ayudar a los observadores a desempeñar sus tareas. Deberían incluir un procedimiento para notificar presuntas irregularidades o desviación de los procedimientos correctos. Es muy importante que el entrenamiento incluya instrucción específica sobre qué hacer con esta información después de obtenida.

El entrenamiento de los observadores nacionales no debe ser responsabilidad del gobierno cubano. Se debe alentar a las organizaciones no gubernamentales locales para que lideren el entrenamiento sobre la mecánica del proceso electoral. Para tener éxito, el entrenamiento debe procurar una participación máxima de los cursantes, e incluir dramatización, a diferencia de sólo memorización. La lectura y las sesiones de preguntas y respuestas deben ser complementadas con la práctica en temas como la construcción correcta de una casilla de votación, cuáles son los procedimientos estándar para la tabulación de los votos, de qué forma llenan los votantes los materiales electorales, etc.

Las sesiones de entrenamiento deben planificarse con mucha anticipación, usar terminología clara y comprensible, y ofrecer el material en forma accesible y en el orden probable en que se presentará el día de las elecciones. Los manuales de entrenamiento con ilustraciones y gráficos para ayudar a los lectores a visualizar sus tareas pueden ser muy útiles. Los manuales deben reflejar fielmente las leyes, reglas y regulaciones electorales y las normas internacionales.

Los observadores internacionales, que en gran parte provienen de democracias establecidas, traerán consigo un mayor conocimiento de los principios y procesos democráticos en general, y de la celebración de elecciones justas y libres. Sin embargo, los miembros de la misión que no hayan observado previamente una elección en América Latina o no conozcan íntimamente la historia y la cultura cubana, necesitarán entrenamiento.

D. Sondeos de Opinión, Encuestas a la Salida de las Urnas y Recuentos Rápidos

Las técnicas estadísticas modernas de muestreo han llevado a una explosión del sondeo de la opinión pública en todo el mundo. Existen tres tipos de muestras estadísticas tomadas antes y durante las elecciones, y debido a que el público en general las confunde, es importante que los observadores y los administradores electorales comprendan y expliquen que son muy diferentes y sirven fines muy distintos.

Los sondeos de opinión son encuestas tomadas por firmas privadas o por los medios de comunicación para determinar con alguna probabilidad cómo votarán los electores. Una encuesta bien realizada de miles de votantes tiene un margen de error de más o menos tres por ciento. Sin embargo, los votantes pueden cambiar de idea: el lamento de los encuestadores estadounidenses en 1948 de haber parado las encuestas demasiado pronto. Asimismo, en algunos países los votantes no sienten que pueden expresar su opinión libremente, o contestan lo que ellos creen que los encuestadores desean oír. Aunque las encuestas latinoamericanas están mejorando, el margen de error en muchas encuestas políticas de la región ha estado más cerca de 10% que del 3%.

Las encuestas a la salida de las urnas son sondeos realizados el día de la elección, en general a cargo de los medios de comunicación, entre los votantes que salen de los recintos electorales. Debido a que se limitan a las personas que concretamente han votado, a

diferencia de aquellos que dicen que piensan votar, y dado que preguntan "por quién votó" a diferencia de "por quién piensa votar", las encuestas a la salida de las urnas son en teoría más fiables que los sondeos electorales. Sin embargo se han registrado fracasos notables, por ejemplo las elecciones para el Senado de los Estados Unidos en New Hampshire en 1996, cuyo resultado fue anunciado erróneamente por una de las grandes redes de televisión, y las elecciones presidenciales de 1996 en Ecuador.

Los recuentos rápidos no son encuestas. Son tabulaciones de los resultados electorales oficiales a partir de una muestra seleccionada científicamente de los lugares de votación: una muestra elegida para representar a la nación en un microcosmo. Debido a que el número de recintos es reducido, un pequeño número de personas puede obtener los resultados y pasarlos por teléfono a un centro de tabulaciones, pudiendo así conocerse el resultado muy temprano la noche de la elección. De ahí el término "recuento rápido." Si la muestra es equilibrada adecuadamente, el recuento puede ser muy exacto. El Centro Carter, que suele hacer recuentos rápidos en los países donde ha enviado una misión de observación, dice que sus resultados nunca han distado más de tres puntos de los resultados nacionales finales. Los recuentos rápidos han servido fines importantes en las elecciones chilenas de 1988, Guyana en 1992 y 1997, y Nicaragua en 1990. La identificación temprana de los ganadores y perdedores ayuda a reducir las oportunidades de posible manipulación de los votos y, cuando el recuento rápido confirma y respalda los resultados oficiales, puede desalentar protestas y polémicas sobre los resultados. El anuncio temprano de los probables resultados ayudar a reasegurar a las poblaciones polarizadas de la transparencia del proceso y puede ayudar a facilitar la transferencia pacífica del poder al generar consenso sobre la legitimidad de las tabulaciones de los votos.

Los recuentos rápidos suelen estar a cargo de las misiones de observadores internacionales: son un aspecto normal de las observaciones realizadas por la Organización de Estados Americanos, por ejemplo, pero cada vez más son efectuadas por los partidos políticos (Chile, 1988) y las organizaciones de observadores nacionales como SAKA en Paraguay y el Buró de Asistencia Electoral (EAB) en Guyana. No obstante, armar una muestra científica es especialmente difícil en países donde no hay elecciones competitivas previas de donde tomar los datos. Nunca se debe depender totalmente de un sustituto de los resultados oficiales exactos y completos.

E. Coordinación entre las Misiones de Observadores y las Autoridades Electorales

Debido a que las elecciones de transición se producen en momentos de gran expectativa popular y confusión, es importante que las misiones de observación estén coordinadas entre sí y con las autoridades electorales correspondientes.

Una tarea importante de las delegaciones internacionales es procurar crear, cuando sea posible, relaciones apropiadas y de cooperación con las autoridades electorales locales. Idealmente, las misiones internacionales pueden desempeñar la función de alertar informalmente a los funcionarios sobre problemas y dificultades potenciales, antes de que se conviertan en verdaderos obstáculos a las elecciones libres y justas. Ello puede ser posible incluso cuando el gobierno es hostil o indiferente a los observadores electorales. Los administradores electorales suelen recibir con beneplácito la ayuda de misiones internacionales que el gobierno central ha optado por ignorar.

Debido al interés internacional por Cuba, cualquier escenario de transición probablemente estará poblado de observadores reales o que pretenden serlo. Por tanto, la coordinación, en la medida de lo posible, será sumamente aconsejable. En algunos países, la autoridad electoral del país anfitrión ha intentado desempeñar esta función. Con frecuencia, la Embajada de los Estados Unidos ofrece coordinar la asignación de las áreas a observar entre las organizaciones de observadores con sede en EEUU. En otros casos, una de las delegaciones internacionales invitará a las otras a compartir información en forma voluntaria y de esa forma evitar la repetición de tareas. En el mejor de los casos, las organizaciones extranjeras que han enviado o piensan enviar observadores podrían crear una organización temporaria ad hoc similar a los "grupos de donantes internacionales" que son organizados por las principales entidades de ayuda externa. Las consultas regulares entre los grupos y los funcionarios electorales nacionales podrían ayudar a determinar las necesidades y las responsabilidades correspondientes. Como mínimo, se debe procurar que la repetición o la falta de planificación no dilapide los escasos recursos internacionales o aumente la carga de responsabilidad de los funcionarios electorales del país anfitrión.

Una división equitativa de las responsabilidades y una mayor concentración en la utilización de los recursos son sólo dos de las ventajas que trae aparejada la cooperación. En un momento de gran incertidumbre y ansiedad, la presencia de profesionales en materia electoral que actúan con disciplina y previsión puede inspirar confianza e imitación en aquellos con menos experiencia.

Los grupos de observadores deben buscar oportunidades de compartir información y apreciaciones con los otros observadores y con los administradores electorales si, como suele ocurrir, son personas honestas y sinceras con las mejores intenciones de hacer su trabajo en circunstancias difíciles. El anuncio conjunto de los resultados de las delegaciones de observadores, tanto antes del día de las elecciones como después de la tabulación de los votos, puede servir de lección en situaciones en que es posible que escasee el espíritu de cooperación a nivel local.

VII. EDUCACION CIVICA Y ELECTORAL

A. Historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Cuba

Un cambio en el tipo de gobierno imperante en Cuba creará nuevas libertades, debiendo las autoridades interinas decidir cómo abordar esa situación. Por ejemplo, en la medida que el control estatal de los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales se atenúe o elimine, ¿cómo seguirán funcionando esas organizaciones y qué organizaciones nuevas pueden surgir como resultado? En una sociedad abierta, ¿qué función debe desempeñar el gobierno en la regulación de las organizaciones cívicas?

En un análisis de la historia de las organizaciones cívicas y la sociedad civil en general en Cuba antes de 1960, vemos que, al igual que en muchos países, los partidos políticos, los sindicatos agrícolas y los clubes políticos, las organizaciones profesionales y las organizaciones religiosas contribuían a formar una sociedad abierta. En Cuba, como en muchos otros países, las organizaciones cívicas han organizado, liderado e informado al público. Lo que es más importante, han organizado protestas pacíficas contra las políticas consideradas contrarias a los intereses de los grupos en cuestión. La profunda tradición de Cuba de participación cívica puede orientar de algún modo al gobierno transitorio en su relación con las organizaciones cívicas.

Las organizaciones cívicas en Cuba se iniciaron con la formación de los centros, organizados originalmente por los colonos españoles para ayudar a sus compatriotas cuando llegaban a Cuba. Los centros más grandes tenían escuelas, casas para ancianos y hospitales.^{xcii} Las organizaciones no gubernamentales cubanas dedicadas al bienestar social empezaron a surgir en este contexto y trabajaron activamente en la defensa de los derechos de la mujer y prestando servicios sociales a los pobres. Algunos ejemplos son la Fundación Cubana de Servicios Sociales y la Fundación Buen Vecino de Cuba.

Los sindicatos también se convirtieron en parte de la sociedad civil en Cuba. Los primeros congresos sindicales en toda la isla se celebraron en 1887 y 1892. Los trabajadores siguieron participando en los sindicatos después de la independencia, los cuales se fueron arraigando en rubros como el azúcar, el tabaco y la actividad minera. En 1924, los trabajadores del ferrocarril formaron la Hermandad Ferroviaria de Cuba, creándose la Confederación Nacional Obrera de Cuba un año después. En los años treinta y los años cuarenta, los trabajadores ejercieron su derecho constitucional de manifestar y de ir a la huelga, convirtiéndose así en un elemento integrante de la sociedad cubana. En el Resumen Ejecutivo de este informe, una serie de organizaciones cívicas, incluido el Colegio de Abogados de La Habana, a cargo del Dr. José Miró Cardona, y la Federación Universitaria de Estudiantes desempeñaron papeles importantes en la lucha contra la dictadura.

El fundador y el defensor más ubicuo de las organizaciones cívicas en Cuba fue la Iglesia Católica. Además de operar escuelas y hospitales, la Iglesia patrocinó numerosas organizaciones laicas dedicadas a prestar servicios sociales, como la Acción Católica, la organización laica más grande dentro de la Iglesia, con oficinas y programas a nivel nacional y provincial. Esta entidad tradicional laica operó dispensarios y se dedicó a programas de alfabetización y educación orientados a la población rural pobre. Otra organización católica laica, Comandos Rurales, estaba formada por estudiantes universitarios de La Habana, y organizaba y operaba proyectos de desarrollo comunitario en zonas alejadas de la Sierra Maestra. Los jóvenes vivían con los agricultores en esa zona y les enseñaban a leer y

escribir. Las organizaciones católicas de laicos fueron algunas de las últimas organizaciones no gubernamentales sociales y cívicas que operaron independientemente en Cuba después del ascenso de Castro al poder.^{xciii} Algunas de sus causas humanitarias están todavía a cargo de la organización católica internacional CARITAS.

Al construir una sociedad civil no controlada por el gobierno, la cúpula del gobierno interino puede analizar la función prominente desempeñada por las organizaciones cívicas en Cuba antes de la Revolución. Como mínimo, deben considerar qué función podrían desempeñar CARITAS y la Iglesia Católica para garantizar la prestación de servicios humanitarios y sociales inmediatos al público durante una transición. Garantizar que se distribuyan a la población suministros adecuados de alimentos y medicamentos durante la incertidumbre que probablemente ha de prevalecer será una prioridad para el gobierno transitorio. En caso de que el gobierno de transición no pueda temporalmente abastecer a la población suficientes alimentos y otros suministros, la Iglesia es una opción a considerar para facilitar dicha asistencia. Si las organizaciones no gubernamentales ayudan a prestar servicios básicos, el gobierno interino podría concentrarse en otras responsabilidades, como el mantenimiento del orden público, hasta que se haya elegido un nuevo gobierno y se pueda responder a las necesidades básicas del público.

Un nuevo gobierno cubano también necesitaría fijar políticas relativas al registro, la operación y la regulación de las asociaciones y otras organizaciones cívicas en Cuba, decidiendo de esa forma el tipo y los límites de la función que podrían desempeñar en el futuro de Cuba. Al analizar al pasado de Cuba, puede argumentarse sin duda que dichas organizaciones han desempeñado una función importante en la sociedad cubana y se les debe permitir que lo hagan nuevamente.

B. Importancia de la Educación Cívica y del Votante en las Experiencias de Transición de otros Países

La educación al votante y la amplia difusión de información electoral ayudan a las personas a determinar qué reformas son de su conveniencia y qué líderes ofrecen mayor potencial para ejecutar los programas necesarios para instaurarlas. En los casos en que se carece de información pública, el público puede quedar eficazmente inmovilizado; es posible que la votación se considere menos importante para determinar políticas futuras. En cada etapa del proceso de transición, los ciudadanos deben ser educados e informados sobre la necesidad de cambio, las metas establecidas en el proceso de cambio, la función del público y los avances alcanzados hasta el presente.

Los sondeos de opinión pueden ayudar a los líderes de la transición a determinar qué información necesitan abordar en forma prioritaria. IFES patrocinó recientemente una serie de encuestas en las repúblicas no rusas de la ex Unión Soviética. Los resultados, contenidos en varios informes, estaban diseñados para servir de base a los esfuerzos en cada república orientados a crear estrategias de educación al votante e información pública adaptadas a grupos específicos de ciudadanos. Las experiencias en los antiguos países comunistas también podrían ofrecer importantes apreciaciones para una Cuba en transición.

Será importante que los líderes cubanos interinos adviertan que incluso las creencias más generalizadas sobre el interés popular y el conocimiento de la política pueden ser erróneas y necesitan una reevaluación fundamental. En la república de Uzbekistán, en Asia Central, por ejemplo, una encuesta determinó que ciertos supuestos comunes sobre el interés del público en política eran simplemente erróneos. Por ejemplo, a veces se da por sentado que

grandes sectores de las sociedades de Asia Central son excluidos de los debates sobre el futuro de sus países debido a su propio desinterés o falta de acceso a la información. En Uzbekistán en 1996, se determinó que sólo una de cada cinco personas estaban considerablemente desvinculadas de los sucesos actuales, mientras que 79 por ciento se consideraban bastante atentas. Setenta y uno por ciento de la población de Uzbekistán tenía por lo menos cierto conocimiento de qué era la democracia, y 72 por ciento conocía la definición de una economía de mercado. El informe de la encuesta señaló, sin embargo, que había una gran oportunidad de mejorar la disponibilidad de información, ya que sólo alrededor de la mitad de los entrevistados en cada categoría —evolución política y económica, y derechos de los ciudadanos frente a las autoridades de gobierno— contaba con suficiente información. En otras palabras, era necesario trabajar mucho más en la educación de los ciudadanos. (Véase Steven Wagner, "Public Opinion in Uzbekistan 1996," Washington, D.C: IFES).^{xciv}

Los datos de las encuestas también pueden ser útiles para determinar en qué medida la participación electoral está cerrando la brecha en las sociedades fracturadas, y qué más debe hacerse. Una encuesta realizada por IFES en la vecina Tayikistán, una nación emergente azotada por la guerra civil, descubrió un enorme consenso (70 por ciento) de que la votación era el derecho más importante ofrecido por la democracia. También determinó, sin embargo, que tres cuartos (76 por ciento) de los tayikistanis estaban insatisfechos con el sistema electoral, manifestando un número similar tener poca o ninguna información sobre la Comisión Electoral Central (CEC). Casi la mitad de los encuestados (44 por ciento) dijeron que creían que la CEC favorecía a ciertos grupos. Ochenta y cuatro por ciento o favorecían la reforma de la ley electoral o no sabían si la favorecían. En un país donde 93 por ciento manifestó que esperaba votar en las elecciones de 1999 y 47 por ciento seguía diciendo que tener un solo partido político era ideal, las percepciones populares sobre la justicia y eficacia del proceso electoral eran de crítica importancia.

Los datos de las encuestas pueden ayudar a los líderes de la transición a evaluar qué es lo que podría andar mal en un sistema en que las opiniones públicamente expresadas son algo contradictorias, sirviendo por lo tanto como una especie de "canario del minero" sobre la salud del proceso de transición. En Kazakstán, los entrevistadores determinaron que tres quintos (61 por ciento) de la población dijo no estar interesada en la política. El interés decreciente fue mucho mayor entre aquellos cuyo apoyo a la reforma democrática liberal era el más elevado o en más rápido crecimiento. La creciente alienación del público --y la vinculación entre el descontento y el desinterés-- no emanaba, determinaron los investigadores de IFES, de la opinión de que el gobierno era incapaz de lograr un cambio positivo. Todos los grupos sociales e ideológicos respondieron afirmativamente, por un margen de más de dos a uno, cuando se les preguntó si el gobierno nacional en Almaty podría "mejorar las vidas de nuestros ciudadanos significativamente mediante sus políticas y acciones". Kazakstán, observaron los investigadores, tiene

una mayoría considerable que cree que el gobierno puede lograr un cambio, incluidos los interesados y no interesados en la política. Lo que ello significa es que el sentido de desinterés y falta de control que sienten los ciudadanos de Kazakstán no se refiere al gobierno en general, sino al gobierno bajo el cual viven actualmente.^{xcv}

Inclusive los mejores ejemplos de gobierno transitorio pueden entrañar problemas potenciales que necesitan prontas mejoras, o corren el riesgo de estallar en un descontento popular en el futuro. En Kirguistán, a veces llamada la "isla de la democracia" entre las

repúblicas asiáticas centrales, una mayoría considerable dijo que creían que la independencia de la ex Unión Soviética fue buena para su país, a pesar de la sensación de que en realidad la vida había empeorado en Kirguistán. Los investigadores de IFES determinaron que la mayoría de las personas dijeron que creían que podrían cambiar la situación en su país por medio de elecciones. Sin embargo, una mayoría también dijo que estaban insatisfechos con el sistema electoral. Sus quejas oscilaron entre la necesidad de una mayor exigencia de cumplimiento de las leyes vigentes, a fin de mejorar la fiscalización de las elecciones, hasta condiciones justas y uniformes para todos los candidatos.^{xcvi}

Las autoridades interinas cubanas deben además intentar garantizar que todas las estrategias de educación al votante e información pública sean relevantes a los problemas e intereses de sus públicos destinatarios en un punto de confluencia. A gran distancia de Asia Central, en El Salvador, la participación de IFES en los esfuerzos para promover la participación eficaz de la ciudadanía en la sociedad salvadoreña produjo una recomendación específica de que las labores de educación sobre los valores democráticos para niños y adultos incluyan un foco de género, que ayudaría a abordar las principales preocupaciones en las vidas cotidianas de las mujeres salvadoreñas. También se alentó a las ONGs a que incorporaran un foco de género en todos sus proyectos, a fin de fortalecer la sociedad civil de la forma más eficaz y equitativa posible. El estudio de IFES también llegó a la conclusión de que era necesario crear programas de entrenamiento para quienes trabajaban en los medios de comunicación, para que se pudiera difundir más ampliamente información sobre las responsabilidades y los derechos de los ciudadanos y las leyes de El Salvador.^{xcvii}

C. Educación Cívica y Electoral en Cuba

1. Información Pública

A medida que Cuba ingresa a su transición política, el nuevo gobierno debe comprender que habrá una necesidad inmediata de programas integrales, a largo plazo, de información y educación para los ciudadanos. Temas como las nuevas políticas económicas, la creación de un sistema nuevo de leyes y tribunales, y las elecciones abiertas y transparentes serían los elementos esenciales de estos programas de educación cívica y al votante.

La educación al votante hace hincapié en la información clave de que deben disponer los votantes para participar en el proceso electoral, incluidos los requisitos de habilitación y los plazos y fechas para empadronarse y votar. La educación cívica hace hincapié en las bases teóricas de la democracia y los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos que viven en un país democrático.

Los ciudadanos cubanos menores de 40 años tendrán que aprender cómo elegir entre distintos criterios políticos e ideologías en competencia. Deberán aprender los principios básicos de la democracia y el hecho de que la participación activa del ciudadano común es fundamental para que ésta funcione. El votante cubano tendrá que aprender cuál es su función al hacer la transición de una sociedad paternalista y pasiva a otra activa y abierta. El proceso educativo y el cambio extremo de mentalidad y actitud no ocurrirán de la noche a la mañana. El hecho de que la mayoría de los cubanos sepan leer y escribir no significa que este cambio dinámico suceda en forma automática o fácil. Seguramente habrá resistencia a los nuevos enfoques, especialmente de parte de la población de más de 45 años, y es probable que haya largos períodos de temor y desconfianza en relación con los cambios planificados entre toda la población adulta. Para aliviar lo que con probabilidad será un largo

período de temor al cambio y la incertidumbre, el pueblo cubano tendrá que saber qué está pasando, dónde, qué significa y, sobre todo, cómo le afecta personalmente.

La transición en las estructuras gubernamentales cubanas incluirá cambios sociales y políticos. Los cambios de cualquier clase, buenos o malos, serán traumáticos para la población. "Cuando las comunidades humanas se ven obligadas a adaptarse a condiciones cambiantes, el dolor es constante."^{xcviii} La información oportuna y apropiada, presentada en un contexto comprensible, puede ayudar a reducir el dolor, la complacencia y la apatía. En los países que pasan del totalitarismo a la democracia, es fundamental informar al público sobre lo que está sucediendo en el proceso de transición y cuáles van a ser las expectativas de participación de la ciudadanía. En Cuba, uno de los cambios más visibles serán las nuevas leyes, requisitos y procedimientos electorales. Ayudar a los ciudadanos a comprender en qué consisten los cambios y cómo afectarán el futuro de su país puede ayudar a crear una percepción nueva y positiva del proceso de transición y aumentar el apoyo para las nuevas instituciones de gobierno y el nuevo sistema electoral.

Durante las etapas iniciales del proceso de transición cubana, los cambios en el sistema electoral pueden convertirse en el punto focal del conocimiento y la percepción de la población sobre la estructura del nuevo gobierno. Si el público considera que el proceso es positivo, es más probable que apoyen los sistemas nuevos y tengan confianza en los resultados de las elecciones. Los procesos de transición, para tener éxito, requieren un electorado informado que se sienta facultado para elegir alternativas independientes y no amenazantes en una elección abierta y transparente. Será responsabilidad del gobierno cubano interino y la nueva autoridad electoral crear un ambiente positivo y seguro para el cambio. Es importante recordar que las personas tenderán a creer más en lo que ven que en lo que oyen. Cuando la nueva autoridad electoral cubana empiece a ejecutar programas y procedimientos que demuestren el valor de los principios democráticos, la población empezará a confiar en el proceso.

La intención de los funcionarios del gobierno cubano de incorporar los principios democráticos durante el proceso de transición tendrá que demostrarse y estos principios deberán ser explicados en detalle al público. Si el pueblo cubano ha de aceptar estos principios, deberá ser entendidos como factores centrales del proceso de transición. La creación de un entorno positivo de entendimiento no sucede accidentalmente. Es el resultado de acciones y programas preventivos elaborados por los nuevos líderes mediante programas de educación cívica no partidarios y campañas constantes de información al votante.^{xcix} La educación cívica y al votante es la piedra angular para comprender los nuevos programas, procesos y expectativas.

En el área electoral, la libertad de elegir, la expresión de opiniones políticas y la libertad de asociación serán nuevas para la mayoría de los ciudadanos cubanos, aunque estos principios democráticos básicos son inherentes a una sociedad libre y abierta. Para los cubanos que nunca han votado en elecciones donde existe auténtica posibilidad de elegir, la educación cívica y del votante son fundamentales. Los estudios de países en transición demuestran de qué forma la educación cívica y al votante pueden ayudar a alcanzar las metas democráticas de elecciones abiertas, libres y transparentes. Gary S. Goodwin-Gill, experto en elecciones, señala:

Debe existir un ambiente en que los valores de la democracia sean comprendidos y compartidos por la población. Un ambiente de ese tipo no emerge simplemente. Es consecuencia de las acciones de personas en

posiciones de liderazgo. El gobierno puede jugar un papel importante al estimular la actividad mediante programas de educación cívica no partidarios que promuevan los valores democráticos entre la población adulta y sean una parte esencial del programa general de educación. Los partidos políticos, las organizaciones cívicas y los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en este sentido.^c

Los funcionarios electorales deben comprender los efectos del cambio dinámico en la ciudadanía y formular estrategias que sean compatibles con un proceso exitoso de cambio. Dado que inspirar confianza y entendimiento en la ciudadanía será fundamental en el proceso de transición, las nuevas autoridades electorales cubanas deben considerar la posibilidad de trabajar con expertos en el campo de la comunicación y las relaciones públicas. Durante una etapa de transición, la información y la concientización se convierten en las herramientas más críticas para fomentar el apoyo de la ciudadanía ante el cambio, o al menos reducir la resistencia al mínimo. El proceso de cambio requiere que el público comprenda que la transición del *status quo* a nuevas iniciativas puede requerir responsabilidades adicionales. Con la ayuda de expertos profesionales en relaciones públicas los funcionarios electorales pueden formular mensajes y temas que mejoren el nivel de comprensión y apoyo de la ciudadanía al proceso electoral en transición.

Es importante evitar expectativas falsas sobre cuándo puede suceder algo o cómo sucederá. El mensaje más importante para una sociedad no empoderada es que durante la transición las personas acompañan el cambio, o los cambios suceden a pesar de ellas. De cualquier forma, el cambio va a producirse, con consecuencias específicas en sus vidas.

2. Comprensión del Proceso del Cambio

John P. Kotter, en su libro *Leading Change*, señala:

Las personas que han pasado por cambios difíciles, dolorosos y sin mucho éxito suelen arribar a conclusiones pesimistas y enfadadas. Se tornan sospechosas de los motivos de quienes propician la transformación; les preocupa que un cambio profundo no sea posible sin matanzas; creen que 'el jefe' (los funcionarios del Estado) es un monstruo o que su gestión es incompetente.^{ci}

Kotter acota luego que en los años cincuenta y sesenta, incluso en las sociedades más abiertas, la gente no vivió en una era en que el cambio y la transformación eran comunes. Lo normal era menos competitividad a nivel mundial, un entorno que cambiaba más lentamente y con cambios menos frecuentes. En el mundo de hoy, el cambio para muchos es un proceso difícil y alarmante. Las sociedades coercitivas y controladas, carentes de información, reaccionan al cambio en una forma particularmente negativa.

Los nuevos programas de información y educación deben basarse en una comprensión del proceso de cambio y ayudar a la gente a pasar de la apatía a la acción, o al menos al apoyo. Hay ocho pasos en el proceso de generar un cambio profundo:

- Establecer un sentido de urgencia: o sea, examinar las realidades y las oportunidades que crean.
- Crear una coalición: formar un grupo o grupos que puedan convertirse en agentes del cambio.

- Elaborar una visión de futuro y una estrategia para plasmarla.
- Comunicar la visión del cambio claramente, usando todos los vehículos existentes y presentar un modelo a imitar.
- Hacer participar a la población e incentivar aportes, ideas y nuevos métodos.
- Premiar y reconocer la creatividad y los cambios a medida que se producen.
- Cimentar las nuevas conquistas y cambios en las políticas y procedimientos institucionales.
- Cambiar los sistemas que se contraponen a la visión de transformación.^{cii}

Todos los pasos en el proceso de cambio requerirán constante información al público presentada en una forma comprensible y que tenga sentido. Trabajar con expertos en comunicaciones, entrenamiento y relaciones públicas puede ayudar a las autoridades electorales durante el período de transición a garantizar el éxito en la creación y ejecución de los programas.

3. Comunicación y Relaciones Públicas

La creación y ejecución de los programas de educación cívica y al votante requiere elementos de comunicación en masa y relaciones públicas. Se deben usar todas las formas de comunicación pública para transmitir el mensaje y la información a la población, independientemente del nivel de sofisticación del país para comunicar este tipo de programas. El pueblo cubano empezará probablemente a desarrollar un sentido de confianza y seguridad en la transición si empieza a ver y oír información de fuentes que solían ser restringidas por el gobierno anterior. Los sistemas de comunicación pueden ser:

- Cara a cara: reuniones, foros públicos. Los eventos en persona permiten ver y oír si uno está respondiendo o no a las necesidades de la audiencia.
- Radio: transmisiones en vivo, mensajes grabados, cuñas, noticieros, programas con reportajes, comentarios, llamadas del público, etc. Las preguntas a considerar son: ¿Es adecuada la cobertura de radio para llegar a la audiencia proyectada? ¿Debe ser la radio el medio principal o sólo un medio complementario para transmitir los mensajes? Para maximizar los resultados, el mensaje debe presentarse de un modo atractivo para el oyente. Finalmente, se debe repetir lo suficiente para que produzca una impresión.
- Televisión: transmisiones en directo, mensajes grabados. Este es el medio más eficaz si la cobertura llega a un sector suficiente de la audiencia proyectada; las poblaciones rurales o pobres pueden no tener acceso a la televisión. Las opciones y elementos a tener en cuenta son similares a la radio. Sin embargo, debido a que la televisión es en general el medio más costoso, es fundamental proyectar, hacer planes y presentar el mensaje para lograr máximo impacto.
- Medios impresos: periódicos, folletos, volantes, carteles. Estos mensajes deben ser cortos y direccionales. En los casos en que los periódicos tengan poca circulación, se debe depositar mayor confianza en otros medios. Ya que no hay manera de obtener reacciones en forma inmediata, no es posible saber si el mensaje se ha recibido claramente. Es buena idea probar previamente los mensajes escritos para tener seguridad de que sean útiles, comprensibles y pertinentes.

- Video o teleconferencia: Esta técnica puede ser útil para el entrenamiento y la discusión de información cuyo propósito es ampliar el alcance del comunicador primario a zonas rurales o alejadas que de otro modo no se pueden beneficiar del contacto directo. Es la mejor alternativa a una presentación en persona. Los participantes pueden tener un diálogo con el conferenciante, y el conferenciante puede recibir respuestas instantáneas a la información que se discute. Ello requiere acceso a establecimientos de comunicaciones de banda ancha para lograr resultados óptimos.
- Internet, correo electrónico: Esta herramienta de comunicaciones está adquiriendo mayor eficacia en la medida que los usuarios mejoran su capacidad técnica. Con tecnología actual, todos los métodos mencionados pueden usarse en el Internet a nivel local, nacional o internacional a un costo relativamente barato. Su utilidad actual en Cuba es probablemente muy limitada, pero sin duda sería útil para difundir la información a nivel internacional, una consideración importante para el gobierno de transición.

Los programas y los mensajes elaborados dependerán de qué métodos de comunicación se seleccionan y de la naturaleza del público destinatario. La creación y la presentación de programas de información o educación ayudará a inspirar confianza en el proceso y en el resultado de las elecciones. La eficacia en las comunicaciones crea una percepción entre los votantes que determinará su imagen del nuevo gobierno, el proceso de transición y la confianza de los resultados electorales.

Una imagen favorable se crea por medio de la presentación, los sistemas de entrega y el respeto por la audiencia. Un buen comunicador o profesional de relaciones públicas deberá:

- Ser consciente de que el público votante puede no estar al tanto de la nueva terminología, procedimientos, requisitos o métodos. Corresponde a las autoridades electorales mejorar la percepción pública de su labor asegurándose de que el mensaje sea comprendido y recibido.
- Asegurarse de que el mensaje se presente sin jerga o términos legalistas.
- Producir una impresión positiva y no intimidante por medio de su aspecto, tono de voz y estilo de la presentación.
- Alentar y responder las preguntas con sinceridad y seguridad. Las preguntas del público aportan reacciones sobre la eficacia del mensaje.
- Tener un propósito y objetivos claros. Los mensajes no sólo ofrecen información importante: crean una imagen de la organización, acrecientan la buena voluntad, la credibilidad y la confianza.

La comunicación es un camino de dos vías; uno debe escuchar con la misma atención que utiliza al hablar. Los mensajes deben contener sólo la información que la población necesita en ese momento. Demasiada información produce una sobrecarga; demasiado poca, sospecha. El uso de métodos no verbales para reforzar la intención del mensaje suele ayudar a reforzar el proceso de aprendizaje. La variedad en los estilos de presentación

pueden hacer que el mensaje sea más interesante, y usar palabras e imágenes ayuda a la población a comprender lo que se dice. La mayoría de los adultos conceptualizan los mensajes como imágenes visuales mentales, de manera que el uso de imágenes ayudará a reforzar el mensaje.

El objetivo primario de las comunicaciones electorales es transmitir transparencia: un sentido de franqueza y sinceridad de parte de los administradores del proceso. Cuanto más frecuente y eficaz sea la comunicación, más confianza tendrá la población en el proceso y en su capacidad de jugar el papel que les corresponde. Los ciudadanos bien informados se sienten facultados y saben por qué y cómo participar en el gobierno y en el proceso electoral.

Los funcionarios electorales deben estar convencidos de que tienen una responsabilidad, independientemente de que la ley o las regulaciones lo requieran, de informar a los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos, los medios de comunicación, los trabajadores electorales y otros que participan en el proceso electoral sobre las reglas, las regulaciones, los requisitos y los cronogramas del proceso. Un buen programa de comunicación electoral asegurará que todos los interesados directos en el sistema electoral reciban información en forma oportuna y exacta, para que puedan participar eficazmente. Para los administradores electorales, la buena información y la comunicación reducen la cantidad de trabajo repetitivo que debe hacerse tanto local como nacionalmente. La buena comunicación implica definir las necesidades de las personas, crear mensajes e información que tengan utilidad inmediata y ejecutar programas de la forma que mejor se adapte a la audiencia proyectada.

D. Léxico Común para la Sociedad Civil y la Democracia

Los administradores electorales en Cuba deben reconocer que durante los períodos de transición, todos los programas de información, educación y motivación deben ser creados y viabilizados por organizaciones de los sectores público y privado. Una alternativa bien ejecutada al antiguo sistema de canalizar todas las comunicaciones por medio del gobierno y los medios controlados por el Estado incluirá la participación de las ONGs cubanas en un enfoque democrático en materia de difusión de información. Antes de determinar qué programas crear y cuándo, debe existir un acuerdo sobre qué rumbo está tomando la transición. Una vez que la dirección es clara, puede empezar el proceso de cambio. En el proceso de transición se pueden usar nuevos métodos, nuevos sistemas de presentación de la información y nuevos mensajes para crear imágenes nuevas y positivas del nuevo sistema de gobierno, incluido el proceso electoral.

Una primera medida fundamental para los nuevos funcionarios electorales es crear un léxico de democracia y sociedad civil. Los significados de las palabras usadas para describir las instituciones del gobierno han sido mal usados y abusados por la administración de Castro. El gobierno de transición deberá definir a qué se refieren cuando dicen instituciones democráticas, luego ayudar a la población a aprender el significado de las palabras y comprender de qué forma los elementos de la democracia y la sociedad civil encajan entre sí. Los viejos temores y percepciones deben reducirse al mínimo, y presentar nueva información y motivación. Gran parte de este proceso de educación estará en manos de los funcionarios electorales, porque es posible que las elecciones sean el primer acontecimiento público que demostrará la dirección de la transición.

Los administradores electorales necesitarán explicar qué es una sociedad civil, cómo se estructura y cómo funciona un nuevo sistema electoral dentro de un ambiente dinámico. Tanto los eventos de comunicación masiva a corto plazo como los programas de educación cívica a largo plazo pueden ayudar a transmitir estos mensajes. Todos los programas deben basarse en un tema motivador que explique por qué los cambios serán beneficiosos y luego brinde información sobre cómo participar.

Es importante explicar el desarrollo de una sociedad civil y el gobierno democrático de modo que demuestre la correlación entre los dos elementos. Una sociedad civil activa es un componente esencial de un gobierno democrático. La sociedad civil tiene dos dimensiones -- responsabilidad del Estado y participación de la ciudadanía. Las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la acción cívica, la educación, la política pública, la promoción de causas y la fiscalización ciudadana del gobierno permiten la consecución de ambas metas.^{ciii}

La definición práctica de la sociedad civil que se usará para este informe es la siguiente:

la sociedad civil es la esfera de las relaciones voluntarias personales, sociales y económicas y las organizaciones que, aunque limitadas por ley, no son parte de las instituciones del gobierno. La sociedad civil ofrece un ámbito en que los individuos no están sujetos a la interferencia poco razonable del gobierno.^{civ}

Una sociedad civil tiene por definición seis elementos críticos:

- Percepción pública de identificarse con el país;
- Una base económica que no impide, y en las mejores circunstancias apoya, el desarrollo de las ONGs;
- Un sistema de partidos políticos, es decir, grupos organizados para la representación sistemática del público en el gobierno;
- Un electorado informado, votando en elecciones que ofrecen diversidad de candidatos e ideologías;
- ONGs institucionalizadas y bien organizadas que pueden expresar las inquietudes del público; y, lo que es más importante,
- Medios de comunicación independientes.

Cualquiera sea la definición, la participación electoral y un electorado informado son elementos claves, y los administradores electorales deben garantizar que todos los votantes tengan igual acceso a la información necesaria, proveniente de varias fuentes.

Cómo informar a los votantes depende de los objetivos del programa y el tipo de información que se difunde. Los programas a corto plazo que usan medios electrónicos e impresos son buenos para mensajes que necesitan atención inmediata, pero no están diseñados para cambiar las actitudes. Estos programas a corto plazo son los de información al votante. Los programas a más largo plazo cuyo propósito es ofrecer información más detallada y afectar las actitudes se llaman de educación cívica.

E. Elaboración de Programas de Información al Votante

Un programa de información al votante es un programa a corto plazo diseñado para suministrar información específica sobre aspectos seleccionados del proceso preelectoral y electoral. Estos programas deben estar diseñados para informar, educar y motivar al público. Se viabilizan de distintas maneras y brindan a los votantes la información y concientización que necesitan para participar en el proceso electoral. Los mensajes están concebidos para informar dónde, cuándo y cómo hacer algo y la motivación para hacerlo. En general, los programas de información al votante se elaboran para proporcionar información sobre:

- horarios, fechas y lugares para el empadronamiento,
- exhibición de los registros electorales,

- ubicación de los recintos electorales,
- procedimientos de votación

También se podría ofrecer información electoral general, por ejemplo: cómo y donde se contarán los votos y las medidas que se pondrán en marcha para asegurar la integridad del proceso electoral.

Los programas de información al votante empiezan en general treinta y cinco días antes de una elección y duran hasta el día de la elección. Los programas pueden ser anuncios de interés público de 30 a 60 segundos de duración, transmitidos por radio y televisión. También pueden ser útiles los programas de entrevistas informativas más largos, de hasta treinta minutos, con miembros de la comisión electoral. Independientemente de la duración o los medios usados, los programas de información al votante deben estar concebidos para presentar sólo información que sea crítica para una elección en particular.

1. Planificación del Programa

Para planificar un programa que responda a las necesidades de los diversos electorados afectados por la transición, deben emplearse técnicas reconocidas de planificación de programas. Deberán determinarse los requisitos y las limitaciones del programa basadas en tiempo, dinero, recursos y pericia disponible. Se pueden definir los grupos destinatarios usando grupos de opinión, los datos existentes y trabajando con el gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

a. Público Destinatario

Los grupos que son destinatarios naturales de la información incluyen: los votantes matriculados; los inscriptos potenciales; los partidos políticos; otras organizaciones que pueden nombrar a los candidatos; los candidatos; los diferentes medios; los observadores de la elección; los trabajadores de la votación; las ONGs, incluidos los sindicatos y las organizaciones profesionales; y las empresas negocio y la industria. Todos estos grupos, organizaciones e individuos necesitarán un programa de información bien definido y de votantes preparados por expertos.

Los programas deben estar diseñados para informar, motivar, preparar y educar al público sobre el proceso electoral. Ello incluye respuestas a preguntas sobre qué esperar de las leyes nuevas, los requisitos y los procedimientos, y qué esperar para el futuro al haber cambiado los procedimientos anteriores. Cuando la población cuenta con esta información,

tendrán confianza en el nuevo sistema electoral y su capacidad para garantizar que se respetará la voluntad de los votantes.

b. Metas y Objetivos del Programa

El próximo paso en la elaboración de los programas es determinar las metas y los objetivos del programa. Se deben fijar metas específicas alcanzables para que cada programa o módulo del mismo ofrezca la información requerida por la audiencia. Sólo después de fijar las metas se pueden determinar los sistemas de presentación.

c. Sistemas de Presentación de los Programas

Los sistemas de presentación pueden ser cualquiera de los canales de comunicación tratados anteriormente, o estar a cargo del gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Ya que la tarea de información en la transición va a ser extensa y crítica para que el proceso de cambio tenga éxito, deben emplearse todos los sistemas posibles de presentación. Las comisiones electorales, a nivel nacional y local, podrían establecer un grupo consultivo de trabajo con líderes de empresas, organizaciones cívicas y ciudadanos que puedan ayudar a coordinar y difundir toda la información y los materiales electorales oficiales. La participación de nuevas personas y procedimientos mejorará la transparencia y la confianza del público de que se está produciendo un cambio positivo en el sistema.

Como dice el dicho, "la percepción es la realidad". Por ello es importante que los votantes vean a nuevas personas y nuevos procedimientos. Muchas veces en las situaciones de transición, los votantes se sienten intimidados por el hecho de que las mismas personas están encargadas de las elecciones que estaban antes. La investigación de la opinión pública hecha por IFES en los estados asiáticos centrales de la ex Unión Soviética quizá sea de interés aquí. Estos estudios revelan que una de las principales razones por que los votantes no tienen confianza en el gobierno o el sistema electoral es que no se ha producido ningún cambio obvio en los administradores, el sistema y los métodos de "seguridad policial."^{CV} Sería ventajoso que la comisión electoral interina de Cuba incorporara a representantes de diversas ONGs y comunidades religiosas, porque estas organizaciones suelen ser las más respetadas y depositarias de confianza.

2. Elaboración del Programa para los Medios de Comunicación

Ofrecemos a continuación una guía integral con el fin de elaborar un programa para la difusión de información al votante usando los medios de comunicación. Es probable que la autoridad electoral interina de Cuba tenga que trabajar rápidamente para establecerse como fiable durante el proceso de transición. Por consiguiente, la guía puede ser de considerable beneficio en todas las etapas de planificación de los programas.

El tema más importante en cualquier campaña para los medios de comunicación es que los enfoques con utilización de varios medios de comunicación tiendan a llegar en último término a una mayoría de los ciudadanos. El tema más obvio en la radio y la televisión es la programación, en particular qué programas atraen qué públicos. Cuando se elige entre la radio y la televisión para la cobertura primaria y secundaria, es importante comprender quiénes escuchan, cuándo escuchan, y si se pueden elaborar mensajes apropiados para cada público destinatario. Sabiendo qué tipos de mensajes hay que elaborar, qué período de

preparación se necesita y cuándo se transmitirán los mensajes son factores críticos para el éxito del programa de información al votante.

- *Determinar las metas y los objetivos del programa:* Determinar las metas primarias y secundarias. Probablemente habrá un efecto externo a partir de esa decisión, lo cual es un beneficio adicional en la elaboración de programas.
- *Analizar la situación actual:* Determinar los hechos reales en función de la demografía y los requisitos legales. Decidir qué elementos existentes pueden mantenerse, y qué tendrá que cambiar con el tiempo. ¿Cómo pueden afectar los cambios al programa? Las autoridades electorales interinas tendrán que decidir qué cantidad de información necesita difundirse y cuándo, recordando que la información es crítica para el éxito y la confianza. Los programas de información no deben ser comprometidos al comienzo del proceso.
- *Desarrollar criterios de evaluación:* Determinar las maneras de medir si los programas tuvieron éxito en cuanto a lograr alcanzar sus metas y objetivos. Los criterios de evaluación deben basarse en los recursos disponibles, los costos de producción y de los medios de comunicación, lo que se puede hacer gratuitamente, cuánto tiempo hay para la elaboración y la ejecución de los programas y la demografía de la ejecución de los programas. Al crear una campaña para los medios de comunicación, es buena idea usar grupos de opinión antes, durante y después de los programas para medir la reacción del público y adaptar los mensajes en consecuencia.
- *Determinar al público destinatario:* ¿Será específica la audiencia, o se trata de todos los votantes? ¿Serán categorías especiales de votantes, como personas de 16 a 24 años de edad, mujeres o agricultores? ¿Debe centrarse en mensajes urbanos o rurales? Cada grupo destinatario responderá en forma distinta al diseño y el contenido de los mensajes. Es importante entender qué hora del día es mejor para llegar al público destinatario y en qué situación. Esta información será inestimable al decidir qué tipo de medios usar y cuándo.
- *Estrategia con los medios de comunicación:* Incorporar los siguientes elementos en la etapa de elaboración ayudará a garantizar que se use el medio y el mensaje correcto para llegar a los grupos destinatarios proyectados. Esta es la etapa donde se debe desarrollar un tema de información al votante -- un tema con que las personas pueden identificarse y que les ayude a sentir que deben formar parte de la transición. Algunos ejemplos de los temas de información al votante son:
 - El futuro de nuestro país está en sus manos.
 - Su voto es el futuro de sus hijos.
 - Si quiere lograr un cambio, vote.
 - Participe en el futuro de su país.
 - ¿Quién, si no usted?

Algunos pasos básicos para crear una estrategia de mercadotecnia y con los medios de difusión pueden ser:

- Utilizar todos los recursos disponibles para lograr máxima repercusión de la manera más eficaz en función de los costos, a fin de alcanzar los objetivos del programa.
 - Verificar que todos los materiales y anuncios se centren en el objetivo.
 - Determinar si el mensaje debe ser positivo, negativo o ambos.
 - Determinar el medio primario para el público destinatario.
 - Verificar que todos los medios seleccionados apoyen el objetivo del programa, recordando que los ciudadanos rurales pueden no tener televisión, pueden no tener electricidad todo el día, etc.
 - Las fechas de iniciación pueden variar pero deben ser coordinadas por el director del programa.
 - Elaborar mensajes creativos, entretenidos, interesantes e informativos. El pueblo cubano puede no reaccionar favorablemente ante la imagen estática de una persona que habla. En los antiguos países soviéticos, esta imagen estática tiende a no llamar la atención o mantenerla para comunicar información. Las autoridades electorales interinas de Cuba deberían crear nuevos métodos y demostrar el cambio mediante los programas con los medios de comunicación.
-
- *Uso de la televisión* - La televisión puede ser costosa, aunque el gobierno puede requerir que los canales de televisión transmitan sus mensajes. Dado que la producción para la televisión puede ser lenta y costosa, es necesario primero asegurarse de que puede ofrecer suficiente cobertura para que sea eficaz en función de los costos. Si no hay ningún requisito de que los canales de televisión ofrezcan mensajes de interés público, entonces deben hacerse arreglos con las emisoras para transmitir los mensajes durante las horas de mayor sintonía y en forma gratuita o con tarifas reducidas. Si los canales están controlados por el gobierno, será más fácil lograr que transmitan todos los anuncios de interés público y ofrezcan tiempo en las horas de mayor sintonía para programas más largos relacionados con la elección (aunque hay otras desventajas obvias a que los medios siguen bajo el control del gobierno). La autoridad electoral interina deberá hacer todos los arreglos necesarios para tener la seguridad de que se dé amplia cobertura a los temas electorales.
 - Cuando se planifica un programa de medios de comunicación para la televisión, es necesario saber a qué hora son las transmisiones, dónde se reciben (si en zonas urbanas y rurales), qué requieren en términos de calidad de producción, qué establecimientos están disponibles para ayudar en la producción y qué período de preparación se necesita para programar. Cuando se elabora la programación para la televisión, hay varios productos colaterales que pueden hacerse de una cuña de televisión. Si la calidad es buena, el audio puede usarse para la radio. Los gráficos pueden usarse para anuncios en periódicos. Algunos espacios publicitarios pueden incorporarse en los materiales de entrenamiento para los funcionarios electorales y los trabajadores locales en el día de la elección. El tiempo y el dinero son los factores más importantes en la producción televisiva.
 - *Uso de la radio*: La radio probablemente tendrá cobertura en todo el país y será el medio preferido en las zonas rurales. Los estudios de medios de comunicación mundiales indican que en países en transición y desarrollo, la mayoría de la población rural tiene radios en sus hogares y a menudo llevan las radios portátiles al campo o los barcos cuando están trabajando. La recepción radiofónica tiende a ser más fuerte y más fiable que la teledifusión y tiene un mayor número de horas de transmisión.

- **Medios impresos:** periódicos de todos los tamaños y distribuciones, revistas, carteles, folletos, boletines de la iglesia y cosas por el estilo. Los medios impresos requieren gráficos que incorporen el tema del programa de información al votante, y que lleven el mensaje específico necesario en el momento de la publicación. El uso de los medios impresos es en general mejor una semana antes de un evento electoral para recordar a los ciudadanos lo que tienen que hacer para participar. Por ejemplo, los medios impresos y los carteles son buenos recordatorios de las oportunidades de empadronamiento, horario y día de votación, muestra de la papeleta y avisos especiales. Sin embargo, el medio impreso no es bueno como método primario de información al votante, puesto que muchos periódicos no llegan a las zonas alejadas ni a los más pobres. Además, el uso de los medios impresos no satisface las necesidades de los ciudadanos que no saben leer y por consiguiente pueden no comprender los importantes o nuevos requisitos de la ley electoral. Los medios de comunicación impresos deben considerarse sólo como complemento de otros tipos de programas.

Las empresas y las industrias usan ciertos tipos de medios de comunicación que les ayudan a anunciar sus actividades y comunicar mensajes importantes al público. Las bolsas para llevar alimentos, las servilletas y los apoyavasos, etc., son excelentes materiales de alcance complementario que pueden penetrar en muchos lugares y hogares a los que otros tipos de publicidad no llegan. Además, las empresas pueden distribuir dichos materiales impresos a sus empleados. Cualquier tipo de materiales impresos reforzará las fuentes primarias de información al votante. Cuantas más veces los ciudadanos captan un mensaje conciso e informativo acerca del proceso y cómo funciona, mayores son las probabilidades de percibir que el gobierno de transición desea sinceramente que el electorado se convierta en votantes bien informados.

3. Complementación de la Campaña de Información al Votante

Hay muchas otras maneras de complementar la campaña de información al votante, que no parecerán intimidantes a los votantes y contendrán mensajes sin contenido político o partidario. Los cines pueden ser un buen lugar donde mostrar las cuñas hechas para televisión o programas informativos grabados más largos, en particular si hay cines en las zonas alejadas. Las escuelas y las iglesias suelen tener carteles y folletos que los niños y los feligreses se pueden llevar a la casa. También pueden planificarse grupos de discusión en estos lugares, siendo que en las zonas rurales las escuelas y las iglesias suelen ser el medio primario de comunicación social y, por lo tanto, un punto focal de la vida de la población. Los funcionarios electorales locales pueden ser entrenados para presentar programas sobre las nuevas leyes, reglas, requisitos y regulaciones electorales, además de promover la participación de la ciudadanía. Estas oportunidades en persona mejorarán la imagen de la operación electoral e incrementará la confianza de los ciudadanos en el resultado.

Los partidos políticos, las ONGs, las organizaciones comunitarias, los sindicatos, los grupos colectivos y de activistas también pasan a formar parte del esfuerzo de información al votante. Los representantes de estos grupos suelen tener contactos en las comunidades en que la información electoral será muy necesaria. En una situación de transición, todos los representantes de los sectores público y privado deben agregarse a la iniciativa de información con el fin de aumentar el acceso a los electores con déficit de información.

- *Sesiones de información a la prensa, comunicados de prensa:* Toda la prensa estatal e independiente debe tener acceso completo a las autoridades electorales nacionales y locales y poder informar sobre las noticias electorales sin temor a represalias. Se debe alentar a los medios de comunicación, tanto estatales como independientes, a que ofrezcan información sobre los sucesos electorales, los candidatos y acceso a las papeletas, el empadronamiento y la información para votar y otros temas que repercuten en el proceso electoral.

Las comisiones electorales locales y nacionales deben celebrar conferencias de prensa, expedir comunicados de prensa y ofrecer entrevistas en la prensa en forma sistemática. Las comisiones deben tener un portavoz que organice y coordine las entrevistas y las sesiones de información, además de escribir y editar los comunicados de prensa. Ganar la confianza de la prensa ayudará a asegurar que participen en la difusión de información crítica sobre el proceso electoral.

- *Internet:* puede ser un método eficaz para comunicar un mensaje sin filtro y una manera particularmente buena de llegar a la comunidad internacional, de cuyo apoyo necesitarán las autoridades cubanas en la transición. Puede convertirse en un depósito de todos los materiales electorales al igual que una manera de brindar a la prensa nacional e internacional información actualizada.

4. Estrategia Creativa

Se debe crear un tema para el ciclo electoral y de transición que se usará en todos los programas de los medios de comunicación. El trabajo creativo debe ser realizado por una empresa de relaciones públicas o un profesional en la materia. Ello ayudará a asegurar la calidad y la eficacia. La nueva publicidad informativa debe ser interesante. Ello es especialmente importante si la información electoral se presentó anteriormente en jerga oficial o con amenazas implícitas o subliminales en los mensajes. Con el nuevo gobierno, la campaña para los medios de comunicación debe contener un elemento motivacional que:

- Cree una conexión emocional que motive a la audiencia destinataria a realizar la tarea deseada (pej, empadronarse y votar)
- Contenga mensajes específicos para cada audiencia
- Elabore un mensaje general para todos los ciudadanos
- Cree entusiasmo e interés

El componente informativo del trabajo creativo debe:

- Explicar los hechos, usando un mensaje para cada suceso electoral
- Hacer hincapié en la relación de los hechos con el individuo
- Asegurarse de que el mensaje sea comprensible
- Especificar las fechas, horario y lugares correspondientes para cada actividad y verificar su exactitud
- Explicar el resultado deseado de la actividad

Ofrecemos a continuación ejemplos de las estrategias creativas para diversos sucesos electorales.

a. Padrón Electoral

La finalidad de la campaña es motivar a los ciudadanos a empadronarse y luego verificar en la lista que el nombre y la dirección se hayan ingresado correctamente. Úsense todos los medios de comunicación, las organizaciones del sector público y privado, reuniones y foros. Hágase hincapié en la importancia del proceso de registro en un gobierno democrático, el tema "si usted no se empadrona, no puede votar" o para decirlo en forma más positiva, "si se empadrona, puede votar". Recálquese que hay un período limitado para registrarse y que los votantes deben actuar antes de la fecha límite. Es conveniente explicar los requisitos legales del proceso de empadronamiento, como qué deben traer las personas aptas al registro y qué se usa como prueba de haberse empadronado. Esta campaña debe empezar siete días antes de iniciarse el proceso de registro.

Para la campaña de empadronamiento es fundamental que cada votante potencial sepa y comprenda qué debe hacer para reunir los requisitos que le permitirán votar el día de la elección. Por consiguiente, la comisión electoral debe elaborar un mínimo de tres cuñas televisivas de 30 segundos y cuatro cuñas radiofónicas de 30 segundos con la asistencia de una empresa de producción profesional. Debe haber un anuncio de muestra para todos los periódicos y una serie de comunicados de prensa lanzados con una conferencia de prensa. Además de los programas en los medios de comunicación, deben crearse folletos y carteles que puedan repartirse en diversas reuniones, escuelas, iglesias, actividades comunitarias, etc. Toda la información debe contener horarios, fechas y lugares para el registro, qué deben llevar los votantes para identificarse, qué formularios deben completar, qué hacer si no pueden completar los formularios solos y qué recibirán como prueba del registro. Los comisionados y funcionarios electorales locales deben estar preparados para asistir a las reuniones, los seminarios y actividades comunitarias para poder evaluar si los ciudadanos comprenden los requisitos y métodos.

b. Nuevo Sistema Electoral

Explique que este es un nuevo sistema electoral que emplea programas, procesos y procedimientos democráticos recién elaborados. (Cuba no ha tenido elecciones libres y justas desde 1940.) Explique la importancia del nuevo gobierno y de la elección así como las nuevas responsabilidades de los ciudadanos. Diga a los ciudadanos qué esperar y qué medidas preventivas se han incorporado al sistema para proteger su integridad. Estos programas informativos deben iniciarse 35 días antes de la elección y transmitirse diariamente durante las horas de mayor sintonía.

5. Sincronización de los Programas para los Medios de Comunicación

Una vez elaborados los programas, deben sincronizarse para coincidir con los principales eventos electorales. La programación debe tener en cuenta la capacidad de los medios en cada ubicación geográfica y cubrir distintos horarios de emisión. Toda la programación debe transmitirse durante las horas de mayor sintonía, para que la mayoría de la población tenga oportunidad de oír o ver la información. Es importante desarrollar un calendario de programas y horarios de emisión, fechas de lanzamiento y número de veces que se transmitirá cada programa o cuña. Con este calendario a la mano, el monitoreo de estas

cuñas puede ser realizada más fácilmente por las comisiones electorales locales y los grupos locales que están trabajando con las autoridades electorales interinas.

6. Rol de los Funcionarios Electorales

Además del programa de información para los medios de difusión, los funcionarios electorales deben estar preparados para convertirse en defensores y portavoces del proceso de transición y asistir a tantas reuniones en la comunidad como sea posible. Si bien los programas para los medios de comunicación son fundamentales para el éxito de cualquier programa de información, nada puede sustituir la comunicación cara a cara. Es importante ofrecer a todos los protagonistas la oportunidad de ver cómo la población reacciona ante los diversos mensajes que reciben, y ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de hacer preguntas sobre el proceso de cambio. Reunirse con la gente en persona ayudará a los funcionarios electorales a evaluar el éxito del programa haciendo preguntas como: ¿La población está viendo las cuñas? ¿Se entienden las cuñas? ¿Qué preguntas suscitan y qué más quiere saber la población? La evaluación del programa debe empezar inmediatamente después de crear el programa y termina sólo después de concluido el mismo. Si, durante el proceso de evaluación, las autoridades electorales determinan que cualquiera de los mensajes no se comprende o causa confusión, pueden eliminarse o rehacerse.

7. Evaluación de los Programas

Todos los programas de información y educación para los medios de comunicación deben ser evaluados periódicamente. La evaluación se realiza para determinar la eficacia de un programa basándose en las metas del programa, y para determinar cómo se pueden mejorar los programas en el futuro. La evaluación de los programas produce muchos resultados valiosos, como la responsabilidad, el flujo adecuado de los recursos y la elaboración de nuevos programas.

Cuando se planifica un programa de evaluación, es útil concentrarse en el problema y los objetivos que el programa se proponía abordar. Los administradores del programa querrán saber si el programa tuvo éxito en llegar al público proyectado y los beneficios que recibió la audiencia basándose en la información que contenía el programa. Debido a que la creación y difusión del programa implica un costo, determinar en qué medida el programa logró sus objetivos ayudará a decidir los nuevos programas. La determinación de las necesidades futuras se debe basar en una evaluación realista del éxito obtenido por el programa existente. La obtención de recursos necesarios se debe basar en los resultados de la evaluación.^{CVI}

Hay una variedad de técnicas de evaluación que se pueden usar en los programas para los medios de comunicación, como por ejemplo:

- Grupos de personas reunidas para vigilar y evaluar los programas
- Datos de sondeos de opinión
- Observación del grado de participación de la ciudadanía
- Entrevistas con funcionarios electorales para determinar los tipos de preguntas hechas por los ciudadanos y los tipos de problemas detectados

- Entrevistas con los trabajadores del día de la elección y las ONGs que apoyaron el proceso electoral

Una vez que se analizan los datos de la evaluación, se pueden elaborar y defender recomendaciones para programas futuros. Los programas de información al votante a corto plazo se deben emplear durante todo el período de transición para garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de familiarizarse con el proceso.

8. Importancia de la Información Oportuna, Exacta y Pertinente

Ofrecer información oportuna y exacta a los ciudadanos es sumamente importante porque la población sin información no puede actuar con responsabilidad. "La población sin información no puede autovigilarse o tomar decisiones sensatas. La población con información sí puede."^{cvii}

La concientización y el movimiento de los ciudadanos hacia una sociedad civil activa tomará tiempo, esfuerzo y comprensión. La concientización se produce al enseñar a otros las cosas que pueden hacer para depender menos del gobierno y ser más autosuficientes. Mediante los programas de información electoral y motivación, se desarrollarán y reforzarán las percepciones de los ciudadanos.

La información es el primer paso para concientizar a la población. Cuando se crean los mensajes, será útil incorporar los siguientes temas:

- *Finalidad*: cambios en el sistema electoral para alentar varias candidaturas a un cargo público que representan diversos criterios e inquietudes.
- *Valor*: crear acceso al proceso político para todos los ciudadanos y forjar un gobierno que sea sensible a sus necesidades.
- *Imagen*: una nueva perspectiva del futuro; de dónde venimos y hacia dónde vamos.
- *Metas*: qué, cuándo, dónde y cómo hacer lo que se supone que deben hacer los buenos ciudadanos en una democracia.
- *Funciones*: quién hace qué, cómo encajan las personas en la sociedad nueva.
- *Sistemas y estructura orgánica*: cómo pueden la población y las organizaciones apoyar el nuevo sistema.

Esta clase de intercambio de información ayudará a desarmar el pensamiento jerárquico y ayudará a la población a ser más responsable. La información posibilita que los grupos comprendan la situación actual en conceptos claros y comience a generarse confianza en todo el país.

F. Formación de una Sociedad Civil mediante Programas de Educación Cívica

Los países en transición no gravitan automáticamente hacia la democracia, ni tampoco los ciudadanos comprenden cuál es el significado de una democracia en términos de las

responsabilidades del gobierno y las funciones de los ciudadanos. La investigación de opinión pública realizada por IFES en los antiguos países soviéticos revela que en su mayoría los ciudadanos no comprenden ni están de acuerdo en qué es la democracia o qué significa. Para algunos es libertad total, para otros la protección de los derechos personales, y para muchos, un mejor nivel de vida. Pocos ven la democracia como una sociedad gobernada por leyes.

En estos mismos estudios, cuando se preguntó sobre las ONGs, había incertidumbre sobre su necesidad y ningún acuerdo sobre su uso o función. Es más, si bien la mayoría de la población estuvo de acuerdo en que las organizaciones cívicas, incluidos los partidos políticos, son necesarias, también se muestran indecisos sobre la posibilidad de asociarse a dichas organizaciones. Ello probablemente puede atribuirse a la falta de información y experiencia en grupos de asociación voluntaria. El análisis de datos nos dice que en muchos antiguos estados soviéticos no hay ninguna relación entre las actitudes y el comportamiento en lo que se refiere a los grupos cívicos. Allí parece haber una desconexión entre la actitud positiva del público hacia la formación de las organizaciones cívicas y su falta de ganas de asociarse.^{civiii} Desde el punto de vista de la creación de programas es un dato significativo porque demuestra que la población que sale de una dictadura no necesariamente sabe o comprende los principios básicos de la democracia, ni tampoco se inclinan automáticamente a apoyarla.

Como mencionáramos, la definición de la sociedad civil para este informe es la siguiente:

La sociedad civil es la esfera de las relaciones voluntarias personales, sociales y económicas y las organizaciones que, aunque limitadas por ley, no son parte de las instituciones del gobierno. La sociedad civil debe ser un ámbito en que los individuos no están sujetos a la interferencia poco razonable del gobierno.^{cix}

El espacio para la vida cívica y la sociedad civil debe ampliarse en Cuba cuanto antes. Atendiendo a experiencias anteriores en las democracias en desarrollo, es probable que la mayoría de los ciudadanos cubanos no comprendan la necesidad de que los ciudadanos se preocupen por los asuntos de la comunidad y la nación. El uso de mensajes accesibles a la población es fundamental debido a la falta de vocabulario en un país posttotalitario para describir a la sociedad civil, el apoyo y la participación de la ciudadanía y la vida cívica. Será necesario crear un léxico a medida que se vaya desarrollando la transición.

Larry Diamante, investigador del Instituto Hoover, señala:

Si pensamos en la democracia sobre todo en términos electorales, uno podría alegar que al menos 20 de los 22 países en América Latina con más de un millón de habitantes son democracias en la actualidad. Pero si exigimos más de la democracia que competencia electoral (aunque sea vigorosa y justa), entran a jugar muchos otros principios. De hecho, el poder debe estar en manos de los funcionarios electos y sus personas designadas, no de las Fuerzas Armadas o elites ocultas. El poder presidencial no debe abrumar y desmerecer a los otros poderes de gobierno, sino que debe en cambio ser limitado y vigilado por la legislatura, el poder judicial y las instituciones que controlan la corrupción. El gobierno en general debe estar sujeto a la mirada escrutadora de la prensa libre y la sociedad civil. Los ciudadanos deben poder proseguir sus intereses no sólo por vía de los partidos y las elecciones,

sino en forma continua mediante la movilización en toda clase de organizaciones independientes. También deben poder tomar decisiones fundamentadas inteligentes, y ello requiere medios de comunicación pluralistas no controlados o intimidados por el gobierno. Todo esto exige algo más que elecciones justas. Requiere un orden legal y constitucional que proteja las libertades básicas de pensamiento, expresión, publicación, reunión, manifestación y petición; un estado de derecho que garantice el proceso judicial. La democracia real debe abarcar la real libertad civil y política.^{cx}

La experiencia demuestra que la reforma institucional no se produce sin la firme exigencia de la población. La finalidad de la educación cívica entonces es definir la democracia y las instituciones democráticas para que los ciudadanos puedan ayudar en la reestructuración y el fortalecimiento de su sociedad y cultura. Una ciudadanía educada y consciente requerirá en última instancia la exigencia y vigilancia en pos de la protección de los derechos humanos, para que los partidos y las legislaturas respondan y sean representativos de la población.^{cx}

El "buen gobierno" requiere que una sociedad motivada y facultada exija responsabilidad de las nuevas instituciones políticas y gubernamentales que se han creado. El desarrollo de la sociedad civil se producirá mediante la acogida popular de las instituciones democráticas, los cambios en la estructura de gobierno y la creación de una conciencia de que los ciudadanos tienen el derecho y la responsabilidad de crear presión sobre el gobierno para satisfacer sus necesidades. El gobierno debe promover la participación de los ciudadanos y la formación de ONGs que sean verdaderamente independientes del control del Estado. El gobierno y sus ciudadanos deben establecer una relación de confianza. Los cambios importantes de actitudes y comportamiento no suceden rápidamente.

Es posible comenzar a trabajar en la motivación, la confianza y la concientización de los ciudadanos en cualquier momento durante el período de transición. La educación cívica puede empezar con programas sencillos que enseñen el orgullo de la ciudadanía y del país y un deseo de mejorar las actuales condiciones socioeconómicas. Incluye las históricas luchas sociales como las que experimentaron los cubanos en los años cincuenta y sesenta cuando se buscaba una mejor calidad de vida, tanto material como ética. Independientemente del tipo de programas que se usen, deben convertirse en una parte integrante del proceso de transición, para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de cambio.

G. Importancia de la Educación Cívica

Los educadores, los académicos y los gobiernos han llegado a entender, con el transcurso del tiempo, que para desarrollar y mantener una sociedad libre, los ciudadanos deben contar con conocimiento, información y aptitudes necesarias para su comprensión y mantenimiento. La meta de la educación cívica es formar un electorado informado, responsable y participativo que pueda compartir la vida política y comprenda los valores fundamentales y los principios de las instituciones democráticas. La participación eficaz y responsable de la ciudadanía requiere la "adquisición de un cúmulo de conocimientos y de aptitudes intelectuales y participativos."^{cxii} Hay muchas instituciones como la familia, la iglesia, los clubes, los grupos de promoción de una causa, etc., que puede ayudar a desarrollar y configurar la conciencia civil y el interés en el gobierno representativo.

Históricamente, las escuelas han sido la institución principal encargadas de enseñar la competencia y la responsabilidad cívica.

Los educadores cívicos están de acuerdo en que se debe enseñar educación cívica en la educación formal y temprana para ayudar a los estudiantes a obtener una comprensión básica de la vida cívica, la política y el gobierno. En Cuba hay programas de educación cívica en las escuelas que enseñan los principios del gobierno Revolucionario y proporcionan a los estudiantes las aptitudes necesarias para apoyarlo. A medida que el gobierno empieza su transición, los funcionarios deben elaborar nuevos programas de educación orientados a aumentar la comprensión de los estudiantes del funcionamiento de los gobiernos y los sistemas políticos democráticos, al igual que de otros tipos de sistemas. Un componente de instrucción formal debe proporcionar una comprensión de los derechos fundamentales y las responsabilidades de los ciudadanos y el marco para la participación competente y responsable en el gobierno. Los estudiantes tienden a traer a la casa las enseñanzas aprendidas en la escuela. Ello suele generar conversaciones en el seno familiar, con lo cual se complementan ideas, aprendiendo los adultos y los estudiantes.

El proceso formal de educación puede ser aumentado por muchas experiencias conexas de aprendizaje tanto en la escuela como la comunidad, todas las cuales permiten a los estudiantes aprender cómo participar en su propio gobierno. La participación en los programas comunitarios de educación e información, al igual que los simulacros de elecciones y el gobierno estudiantil, además de reunirse con los funcionarios de los gobiernos locales y nacionales, pueden complementar el aprendizaje y la conciencia que se adquiere en los programas escolares.

Con demasiada frecuencia, el valor de los programas escolares de educación cívica se subestima porque los educadores dicen que los estudiantes obtienen conocimientos sobre el gobierno y las instituciones democráticas en materias como ciencia política, historia o economía. Eso puede ser parcialmente cierto, pero la educación cívica debe verse como fundamental para el desarrollo y el funcionamiento de una sociedad democrática, especialmente en un país como Cuba donde deben darse cambios profundos. Actualmente hay muchos países en que la población ya tiene el derecho de participar y controlar a sus gobiernos pero, al igual que los ciudadanos cubanos, no han desarrollado las aptitudes y el conocimiento necesario para hacerlo eficazmente. El desarrollo democrático avanzará a los tumbos hasta que los ciudadanos sepan y entiendan cuáles son los derechos y las responsabilidades que tienen los ciudadanos en las sociedades abiertas.

Cuando las autoridades electorales y los educadores cubanos empiecen a formular la educación cívica para las escuelas y los grupos comunitarios, deben abordar los conocimientos y las aptitudes necesarias para participar en el gobierno y el proceso político. Las aptitudes necesarias incluyen:

- Capacidad para incidir en las políticas y decisiones al trabajar con otros;
- Capacidad para manifestar intereses y necesidades y comunicarlos a los encargados de tomar decisiones y formular políticas;
- Formación de coaliciones, negociación, conciliación y consenso;
- Manejo constructivo de conflictos; y

- Vigilancia del gobierno y la política local y nacional.

H. Determinación del Contenido del Programa y Estilo de Presentación

En las etapas iniciales de la elaboración de programas, o sea, a medida que comienza el proceso de transición, las autoridades cubanas deben basar el programa de estudios en los sucesos que requieren programas de información y educación en forma inmediata. Ello ayudará a asegurar que el contenido del programa sea de utilidad directa para los votantes.

El contenido y el estilo de presentación se debe basar en lo que se sabe de las distintas poblaciones destinatarias. En términos generales, los ciudadanos de zonas urbanas, con educación universitaria y que están interesados en forma directa en el gobierno o el país, responderán suficientemente a los programas de información a corto plazo y los materiales escritos de difusión masiva. Las poblaciones de nivel cultural más bajo y rurales responden en general mejor a las comunicaciones cara a cara donde pueden ver, oír y hacer preguntas para reforzar su aprendizaje.

Si se van a usar programas de medios electrónicos como fuente de información, los programas deben ofrecer una variedad de conferenciantes y usar cuadros, imágenes, gráficos apropiados para la presentación. Los estudios de comunicación revelan que la mente empieza a distraerse después de 18 minutos, por lo cual es necesario cambiar la voz o los medios visuales si el programa ha de mantener la atención de la audiencia.

La información electoral importante --como el horario, las fechas y lugares de registro-- puede transmitirse en cuñas cortas, pero en ese caso no se debe ofrecer más información de la necesaria para conseguir el resultado deseado. Si, por otro lado, el programa está orientado a nuevas leyes, procedimientos o equipos, entonces será necesario un programa de tipo educativo más largo.

Todo el contenido del programa debe basarse en un análisis de los problemas pasados y los temas y expectativas futuras. Debe incorporar información que pueda inspirar confianza en el sistema electoral y el resultado electoral. Asimismo, debe proporcionar información para ponerse en contacto con los funcionarios electorales locales y nacionales. Al saber dónde obtener la información necesaria y oficial, los votantes se sentirán más seguros de su capacidad de participar eficazmente.

Todo el contenido debe estar orientado a asegurar la comprensión del votante de los procesos y procedimientos, desde información de acceso a la papeleta de los partidos políticos y los candidatos, hasta comprender cómo se contarán, protegerán, certificarán los votos y anunciarán a los ganadores. Los ciudadanos querrán saber de qué forma el nuevo proceso protegerá la integridad del sistema y será garantía de que la voluntad de la población se vea reflejada en el resultado electoral.

Finalmente, el contenido del programa de educación debe crear una conciencia y confianza en la capacidad de la población de contender con el nuevo sistema, además de comprenderlo. El sistema nuevo debe asignar más responsabilidad a los ciudadanos en cuanto a vigilar y hacer apreciaciones sobre cómo funciona el proceso, además de hacer sugerencias sobre posibles mejoras. La educación cívica debe sugerir formas de participación de la ciudadanía usando los medios independientes y trabajando con funcionarios locales y nacionales para evaluar los programas, los procedimientos y los procesos.

La autoridad interina debe considerar la posibilidad de elaborar además programas para ciudadanos sobre cómo ser eficaz en una sociedad civil. Esta clase de programa estaría dedicado a demostrar cómo los ciudadanos y los grupos de ciudadanos pueden ofrecer información a los funcionarios electorales locales y nacionales, los partidos políticos, las unidades de gobierno, etc., para el mejoramiento continuo en las estrategias y programas de gobierno. Esencialmente, podría ser una oportunidad de educación diseñada a ayudar a los funcionarios a captar datos necesarios sobre el buen funcionamiento de la transición, si están funcionando los programas del gobierno y si hay o no una comprensión y apoyo a las diversas etapas y los cambios en el proceso de transición. También indicaría cómo los grupos de ciudadanos pueden comunicar su información a los funcionarios correspondientes del Estado.

Crear un programa así para las ONGs también puede ser útil para los administradores que son nuevos al proceso electoral y no tienen ningún conocimiento institucional o práctico acerca del proceso o la administración electoral. Las elecciones y los programas electorales son muy delicados en materia de sincronía, además de ser una función legalmente exigente, y requieren un sentido de organización, sincronización, gestión y capacidad logística que se desarrolla con el tiempo y la experiencia.

La gestión electoral es implacable en el sentido que los administradores electorales tienen sólo una oportunidad de ejecutar el programa y debe hacerse correctamente la primera vez, ya que en materia de administración electoral no hay una segunda oportunidad. Por eso es fundamental que los administradores estén capacitados profesionalmente en la elaboración de programas, gestión de calidad y tiempo, logística y planificación, técnicas de evaluación, o que puedan contar con técnicos que posean la capacitación.

I. Tipos de Programas de Educación Cívica y Contenido de los Cursos

Cuando se planifica y elabora un programa de educación cívica o programa de estudios para un curso, hay muchos elementos que pueden incorporarse. Cuáles se eligen depende de la dirección que decide tomar el gobierno y la velocidad con que ocurre la transformación. Un tema, por ejemplo, es cómo llamar al programa de educación cívica: formación de la sociedad civil, esclarecimiento cívico, educación para la democracia, educación para la ciudadanía, gobierno participativo, son algunas de las posibilidades. El título del programa debe ser algo significativo para la población y algo con que se puedan identificar. Al igual que los programas de información al votante, los de educación cívica deben tener un tema que se repita en todos los programas y materiales. Ofrecer mensajes uniformes en épocas de cambio puede ayudar a reducir la percepción de caos y confusión.

En muchas situaciones de transición, el núcleo de la anterior o la vieja cultura política puede no ser incompatible con la nueva visión, aunque algunas normas específicas lo sean. El reto para los nuevos funcionarios puede ser injertar nuevas prácticas, programas y procedimientos sobre raíces viejas, mientras se desprenden al mismo tiempo de las incongruencias.^{cxiii} En cuanto a los procedimientos y las prácticas electorales, los cambios que se produzcan probablemente serán en áreas que no necesariamente afectan a los votantes. De hecho, hay muchas prácticas actuales en el día de las elecciones en Cuba que pueden permanecer en el período de transición. Los cambios, al igual que las prácticas continuas, deben comentarse en detalle en todos los eventos de educación y entrenamiento.

Si bien es cierto que los programas de educación durante el período de transición tienden fundamentalmente a enseñar nuevos hechos y aptitudes, están también diseñados para ayudar a cambiar las actitudes sobre el sistema totalitario y crear apoyo para el sistema nuevo. Cambiar la cultura política y las normas no es algo que se pueda hacer fácilmente. Como señalara un comentarista:

Intentar pillarlo y retorcerlo para darle una nueva forma nunca da resultado, porque no se puede pillar. La cultura cambia sólo después de haber transformado con éxito las acciones de las personas, después que un nuevo comportamiento produce un beneficio grupal durante un período y después que la población ve la conexión entre las nuevas acciones y los nuevos programas. Por lo tanto, la mayoría de los cambios en las culturas se dan en etapas.^{CXIV}

A medida que los administradores crean programas de educación, deben recordar los siguientes principios:

- *El cambio de cultura política viene al final, no al principio:* la mayoría de los cambios en las normas y los valores compartidos se producen al final del proceso de transformación.
- *El cambio en la cultura política depende de los resultados:* los nuevos enfoques se arraigan en general en una cultura sólo después que está claro que funcionan y son mejores que los métodos viejos.
- *El cambio en la cultura política requiere mucho discurso e información:* sin muchas instrucciones, información y apoyo verbal, la población suele negarse a admitir la validez de las nuevas prácticas.
- *El cambio puede exigir cambio de personas claves:* no importa cuánto cambie el sistema antiguo, si las personas que lo administran son las mismas, aún a nivel local, la población no percibirá el cambio y por lo tanto no lo apoyará.

En todas las etapas de elaboración de programas, debe usarse un tema común. El tema debe tener en cuenta la necesidad de nuevas visiones, nuevas palabras y nuevas direcciones. Reciclar la retórica del gobierno anterior en un nuevo envase no inspirará un sentido de cambio o confianza en el proceso de transición. Los ciudadanos de Cuba deben oír mensajes nuevos que les ayuden a identificarse con las políticas de transición y los procedimientos electorales del nuevo gobierno, ayudándoles a comprender la importancia de su participación en el proceso. En las primeras etapas de la transición, la población querrá cierta continuidad de los mensajes para que puedan identificarse con lo que sucede a su alrededor. Sobre todo, la población deseará saber "quién, qué, cuándo, dónde y cómo" cuando se habla de cambios, y dónde tienen cabida como individuos y comunidades.

Hay ciertos elementos que deben incorporarse en los programas de educación independientemente del público destinatario. Estos elementos son: el significado de la democracia; la función, responsabilidad y derechos de los ciudadanos; los principios básicos de buen gobierno y los principios, los procedimientos y las instituciones democráticas; las leyes democráticas y los tribunales; y las responsabilidades de los ciudadanos en el nuevo gobierno. En todo el mundo, estos elementos tienden a ser la base de todos los programas de educación cívica, ya sea en la escuela o la comunidad.

Los programas de educación también deben incluir una sección que explique la relación entre las elecciones y la educación cívica general, y cómo las elecciones y un gobierno respondiente a la voluntad de los votantes contribuyen al desarrollo de una sociedad civil. Además, debe haber información sobre:

- la función que desempeñan las elecciones en una democracia y en qué difieren de las elecciones anteriores en Cuba;
- la función, la responsabilidad y los derechos de los votantes;
- el acceso de los ciudadanos a la información;
- las funciones de los funcionarios electorales, los partidos políticos, los candidatos y los grupos de ONGs en las elecciones específicamente y en el gobierno en general;
- los nuevos requisitos legales y procesales en el proceso electoral;
- los procedimientos que se usarán para proteger la confidencialidad del voto, la seguridad de las papeletas y la integridad del proceso electoral.

En otras palabras, con todos los programas nuevos, el público tendrá que saber en qué consistirán los cambios, qué aspectos permanecerán iguales y de qué forma los cambios y la continuidad repercutirán en la población.

Todos los nuevos programas y la información deben estar diseñados para ayudar a concientizar a la población. Nada, sin embargo, ayudará en el proceso de concientización más que demostrar que el nuevo gobierno procura comprender las actitudes de la población, sus necesidades, temores y preocupaciones. Todos estos elementos pueden incorporarse en los programas de información y educación creados durante todo el período de transición.

1. Elaboración de los Programas de Educación

Al igual que cualquier otro programa, la educación cívica debe tener objetivos y metas claras. Es fundamental que los programas estén diseñados para sectores específicos de la población, posiblemente divididos por edad y ubicación geográfica, además de grupos especiales como las mujeres, los estudiantes, los trabajadores, los agricultores, etc. Cada grupo tendrá diferentes necesidades y capacidades, de manera que los objetivos del programa pueden variar aunque es posible que todos los grupos necesiten la misma información general. Los objetivos deben basarse en quiénes son los participantes, la duración del programa y los resultados esperados.

Los objetivos de instrucción de los programas de educación pueden variar entre:

- Resúmenes objetivos de los procesos y procedimientos de nueva elección y la necesidad de participar en el proceso de empadronamiento y votación, y
- Programas basados en el comportamiento que promueven la participación en el desarrollo de la sociedad civil y enseñan a los ciudadanos cosas como el significado y la aplicación de la vigilancia, la formación de las relaciones de colaboración con el gobierno y las ONGs, estrategias para la reforma del gobierno, etc.

Los objetivos deben contener elementos que ayuden a una base numerosa de ciudadanos a crear una demanda para la instauración y el mantenimiento de las instituciones

democráticas, tal cual se definen en las normas internacionales. Los programas deben ofrecer no sólo información sino las nuevas aptitudes necesarias para ayudar a los ciudadanos a generar la capacidad de hacer que su gobierno responda. Finalmente, los programas deben incluir los valores, las normas y las prácticas que hacen que la democracia sea gobernable, y que ofrecen apoyo a las autoridades del Estado.

Los ciudadanos deben, mediante la educación, la comprensión y la práctica, apoyar el desarrollo continuo de las instituciones y programas gubernamentales centrados en el ciudadano. Los programas de educación generarán una mejor comprensión del gobierno en general y de los nuevos programas y procedimientos del gobierno. Los programas también deben generar apoyo de parte de los ciudadanos a los cambios necesarios efectuados durante el período de transición.

Independientemente de cuáles sean los objetivos del programa, habrá beneficios a corto y largo plazo tanto para los ciudadanos como para los administradores electorales. Estos beneficios pueden ayudar a crear apoyo en el electorado para las futuras reformas electorales. Los beneficios son:

- Forjar comprensión y confianza en los funcionarios y los programas del gobierno. Los programas de educación pueden estar orientados a mejorar las comunicaciones, promover estrategias nuevas e innovadoras para el cambio y promover el apoyo de la ciudadanía.
- Uso de las oportunidades de educación para empadronar. Además, los funcionarios electorales locales tendrán la oportunidad de participar en los programas locales de educación, conocer a los nuevos votantes y captar a nuevos electores que brinden su apoyo. También podrán usar estas oportunidades para determinar si los programas de información a corto plazo están funcionando bien.
- Estímulo de una nueva actitud en materia de votación. Aunque los ciudadanos cubanos han votado en el pasado, el concepto de que la finalidad de la votación es concientizar a la población y alentar la respuesta del gobierno será nuevo. Los jóvenes que estén votando por primera vez tendrán la oportunidad de reunirse con los administradores del proceso y ofrecer y recibir reacciones sobre el proceso de transición.
- Creación de un canal para llegar a la comunidad en general. Dado que los programas de educación se ofrecerán en escuelas, centros comerciales, centros sindicales, centros religiosos, etc., habrá muchas más oportunidades de contacto personal para los funcionarios electorales. Además, en las zonas rurales, muchos de estos lugares de reunión son el punto focal de socialización de la comunidad, de modo que probablemente se reunirán personas de todas las edades y tendencias políticas cuando se ofrezca un programa de educación.
- Ahorro del tiempo del plantel y del horario de oficina cuando se reiteren las mismas preguntas una y otra vez. En cualquier ciclo electoral, los votantes, los partidos políticos, los candidatos, los medios de comunicación y otros sectores tienden a tener muchas preguntas, problemas y temas que necesitan abordarse. Los programas de educación pueden brindar a los funcionarios electorales otras

oportunidades de tener contacto con los temas en forma directa y reaccionar de manera positiva.

- La educación de los ciudadanos sobre la necesidad de proteger su voto y su sistema electoral. En cualquier programa de educación cívica, los funcionarios electorales deben tener la oportunidad de presentar información relativa a las elecciones y reforzar la necesidad de garantizar que cada voto cuente, protegiendo la integridad del sistema electoral.

Los programas de educación que incluyen elementos de la sociedad civil, cívicos y electorales benefician a todos. Los nuevos votantes, los estudiantes, los profesores, los especialistas, los funcionarios electorales --todos aprenderán de los demás y podrán reforzar la necesidad de educación continua y el desarrollo de habilidades. Estas experiencias demostrarán de qué forma la población puede participar sin riesgos, y al mismo tiempo generar un sentido de ser parte del proceso de cambio y el futuro del país. Los programas de educación cívica deben empezar a la edad más temprana posible, enseñándose sus lecciones en forma constante durante toda la vida. Los programas pueden empezar a enseñar a los jóvenes el respeto por la ley y el orden, la necesidad de equidad en la representación y que la población debe tener la oportunidad de decidir quién los gobierna y cómo.

2. Determinar los Objetivos de Educación y Entrenamiento

Todos los programas electorales deben tener objetivos claros de aprendizaje e incluir materiales escritos para lograr dichos objetivos. Los alumnos adultos son especialmente sensibles en su necesidad de saber lo que aprenderán y determinar si los programas cumplieron los objetivos declarados. Responder a las necesidades de los alumnos y los objetivos indicados del programa son buenas formas de inspirar confianza en los programas, los conferencistas y en los funcionarios del gobierno que prestan su apoyo al proceso.

Después de definir las necesidades de educación de los diversos grupos destinatarios, se pueden establecer los objetivos del aprendizaje y el entrenamiento. Los objetivos del curso deben ser de naturaleza conductual, o sea, expresar que podrán hacer los participantes una vez que completen el programa. Por otra parte, los objetivos necesitan ser cuantificables, para que tanto los participantes como los conferencistas puedan evaluar la eficacia del programa. Finalmente, los objetivos del aprendizaje deben manifestar claramente desde un principio qué esperan lograr los programas, para que los participantes puedan concentrar su atención en lo que se está exponiendo. Los objetivos ayudan a determinar lo que se espera del alumno en función de tiempo, esfuerzo y pericia. Una vez que el problema se define claramente, determinando qué problemas deben ser abordados por los programas de educación o entrenamiento, y cuáles pueden estar en manos de los programas para los medios de información, se aclarará la situación. Los objetivos del entrenamiento tendrán relación y surgirán de las definiciones de las necesidades de entrenamiento de cada grupo destinatario.

Al determinar los objetivos de aprendizaje educativo se deben considerar los siguientes elementos:

- La clasificación de las necesidades de aprendizaje en orden de prioridad o acontecimiento.

- Qué necesidades se pueden resolver mediante la educación cívica y cuáles pueden resolverse con otros tipos de programas.
- La cantidad de tiempo y dinero disponible para emplear en programas de educación cívica.
- El tiempo que tienen los alumnos potenciales para emplear en el aprendizaje y si el programa es voluntario u obligatorio.
- Lo que puede lograrse con los programas de educación cívica y cuáles serán los beneficios de los programas persona-a-persona para los funcionarios electorales.

3. Contenido General del Programa de Estudios de Educación Cívica

Los programas de educación que describen las realidades del nuevo gobierno deben empezar con un reconocimiento franco y honesto de la realidad nacional. Será importante evaluar el conocimiento actual y las actitudes del público respecto del antiguo gobierno, al igual que sus actitudes sobre los cambios potenciales que ocurrirán en todo el proceso de transición. Además, el gobierno de transición necesita saber lo que la gente sabe sobre los sistemas democráticos, las elecciones abiertas y directas de funcionarios, el gobierno autónomo y el desarrollo legislativo. Ello es especialmente cierto en un país que ha sido regido por decretos del líder supremo y donde se ha obviado el proceso legislativo.

En general, los sondeos de opinión en los antiguos países soviéticos, al igual que en las Américas, revelan un bajo nivel de conciencia cívica, un pueblo cínico y distanciado, y un rechazo general de la noción de que la votación puede cambiar algo. Incluso en los países con nuevas democracias en Sudamérica,^{cxv} la confianza en el gobierno es escasa, igual que el sentido de confianza y eficacia. "La democracia sigue ostentando malas instituciones, respuestas esporádicas y tibia responsabilidad", notó Larry Diamond. La educación cívica puede lograr dos cosas si se diseña adecuadamente: "reformular y fortalecer las instituciones democráticas; y cambiar el basamento cultural" --con el tiempo.²⁵ Es importante enseñar a los ciudadanos usando diversos métodos de educación para que puedan ayudar a crear un gobierno eficaz y propiciar reformas institucionales.

La meta máxima de la educación cívica debe ser generar la demanda de un gobierno democrático que valore a su población y su participación y cimente el apoyo continuo a las reformas democráticas. Para lograrlo, el programa de estudios debe contener información sobre:

- Principios y valores básicos de la democracia
- Filosofía del diálogo y la política de competencia
- Apreciación de la libertad
- Restricción del poder
- Libertad de escoger en la política, libertad de reunión, libertad de expresión
- Responsabilidad de los líderes y vigilancia de los ciudadanos
- Gobierno constitucional y respeto por la ley

El programa de estudios debe incluir no sólo la teoría sino también los hechos de la historia reciente en Cuba y otros países en transición. Debe existir un elemento de aplicación

práctica para que los ciudadanos puedan aprender a comparar y contrastar lo que tenían con lo que pueden tener a medida que avanzan en la transición. El proceso de educación permite a la población desarrollar un sentido de que es posible beneficiarse con las experiencias de otros países que atraviesan procesos similares de transición.

Ya que este tipo de educación general es un proceso a largo plazo, se deben crear módulos para usar en los sistemas escolares, tanto públicos como privados. La investigación de la opinión pública demuestra que los jóvenes son en general más sensibles y receptivos a la educación cívica, siendo probablemente el grupo destinatario con mayor probabilidad de apoyar el cambio y la transición. Por consiguiente, los programas de educación cívica para estudiantes jóvenes deben comenzar temprano y convertirse en parte del programa de estudios anual que enseña a los estudiantes la historia de su país y su desarrollo político.

A medida que los estudiantes pasan por distintos programas de educación, es necesario introducir materiales más concretos que demuestren

el creciente conjunto de pactos e instituciones regionales e internacionales que garantizan los derechos humanos y, en efecto, el derecho a la democracia. Cualquier programa integral de educación para la democracia debe incluir un estudio de la Declaración Universal de Derechos Humanos. También debe incluir las diversas cartas y resoluciones de las organizaciones multilaterales que afirman la democracia. Las más importantes son: la resolución 1080 de la OEA sobre la Defensa Colectiva de la Democracia (adoptada en Santiago [Chile] en junio de 1991), la Declaración y el Programa de Acción sobre los Derechos Humanos de Viena de 1993, y el creciente aporte de la OEA, las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).²⁶

Incluir estos materiales en los programas de educación puede impartir conocimientos jurídicos y normas para el respeto de los derechos humanos, un tema que afectará a muchos cubanos jóvenes. Como vehículo para institucionalizar las reformas democráticas, la educación cívica debe contener información sobre cómo separar el poder entre diferentes divisiones del gobierno, descentralizar la autoridad y estructurar las elecciones de los representantes para que las "coaliciones de gobierno (o mayorías) se puedan reunir mientras se controla el abuso del poder".²⁷ Los programas de estudios deben hacer hincapié en la noción de que las elecciones y el gobierno representativo son la clave de las reformas y el proceso democrático. Si la población no ejerce ningún tipo de presión, el gobierno no se sentirá obligado a cambiar.

El proceso de educación funciona mejor cuando los jóvenes aprenden cómo formar grupos cívicos u organizaciones gubernamentales, sintiéndose libres de asociarse públicamente y participar activamente en los procesos de toma de decisiones del gobierno. Ello se puede lograr mediante distintos programas como el desarrollo de relaciones de colaboración entre los funcionarios de las escuelas y los funcionarios de los ministerios de educación para formar gobiernos estudiantiles. Éstos permiten a los estudiantes practicar los elementos de la democracia, las elecciones y el gobierno representativo.

Los niños de escuela primaria pueden aprender sobre las campañas, las elecciones y la votación votando por su animal, color o alimentos favoritos. A este nivel es posible incorporar todos los elementos del programa general de estudios, pero en un método más

sencillo, usando los ejemplos y los conceptos que se están enseñando como parte del programa en otros grados.

En todos los nuevos programas de educación cívica debe haber módulos sobre los cambios constitucionales, estructurales e institucionales que se están dando en el país en un momento dado. El proceso de educación permite mantener a los ciudadanos actualizados acerca del estado del cambio y determinar el grado de comprensión y aceptación de los cambios. El proceso de educación se puede llevar a cabo en escuelas de todo tipo, al igual que en los eventos comunitarios. En realidad, durante las primeras etapas de la transición, será adecuado que los funcionarios del gobierno local y nacional, al igual que los funcionarios electorales locales, asistan a las funciones de la comunidad. Allí pueden estar disponibles para repartir bibliografía o información, contestar preguntas y responder a inquietudes. Los eventos comunitarios son también un buen lugar para alertar a la población de las oportunidades de educación dentro de sus instituciones locales, para que todos tengan oportunidad de asistir a los eventos.

4. Planificación de los Programas de Educación²⁸

Los programas de educación pueden durar una hora o un año, según los objetivos del programa. El éxito de los mismos radica en la capacidad de los alumnos de poder usar la información para participar en el gobierno representativo con un mínimo de dificultad. Los programas para los alumnos adultos deben ser participativos, incorporar los últimos principios de la educación de adultos e impartir información que sea útil de inmediato. Los programas de educación también pueden estar orientados hacia el aprendizaje a más largo plazo. Ambas clases de programas deben enseñarse en aulas.

Los funcionarios electorales y los creadores del programa de estudios deben tomar en cuenta el conocimiento actual y las aptitudes del alumno, y luego determinar qué quieren enseñar. Al preparar los programas de educación, las autoridades electorales deben trabajar con académicos que tengan experiencia en crear programas para programas escolares. Estos expertos de educación podrán ayudar a desarrollar módulos del programa que encajen en los programas de educación existentes. También podrán enseñar a los funcionarios electorales cómo adiestrar a los profesores y los educadores en la forma de presentar los programas nuevos. Al crear nuevos módulos de educación cívica y electoral, los funcionarios electorales nacionales y locales deben convertirse en recursos *in situ* para las escuelas. Todos los administradores locales deben participar en las sesiones de capacitación de los instructores para dictar el nuevo programa de estudios.

Será importante que los nuevos módulos incluyan medios innovadores e interesantes para aprender habilidades, de modo que los ciudadanos puedan participar eficazmente. Los funcionarios electorales querrán coordinar la información, los temas y horarios de sus programas más cortos de información al votante con los programas de educación de más duración.

La guía que ofrecemos a continuación es para el uso de los administradores electorales cuando se planifica un programa de educación cívica relacionado con las elecciones:

a. Diseño de Programas

- 1) Contenido --determinar qué incluir**
 - conceptos

- principios
- hechos
- aptitudes: ¿qué tendrá que hacer la población para lograr lo que desea?
- valores de los cursantes

2) Módulos - Decidir cómo organizar el contenido en unidades manejables.

- duración de cada unidad
- cantidad de material incluido
- horario requerido
- recursos necesarios

3) Secuencia: Organizar cada unidad en una secuencia lógica.

- pasar de simple a complejo
- permanecer centrado en el tema

4) Método de presentación - Determinar la manera más interesante y eficaz de presentar los materiales.

- conferencia
- demostración
- práctica
- sesión de preguntas y respuestas o discusión
- dramatización

5) Facilitadores - Decidir quién debe facilitar los programas nuevos.

6) Ambiente positivo de aprendizaje - Crear un clima de aprendizaje positivo.

- Conozca a los cursantes: cuando la gente conoce al profesor y sabe qué expectativa tiene del aprendizaje, reciben mejor las enseñanzas.
- Aprender debe ser divertido e interesante
- Crear un ambiente de aprendizaje seguro
- Incluir a los alumnos en la experiencia de aprendizaje

b. Dirigirse a la Audiencia - Comprender sus Necesidades

Antes de empezar a elaborar el programa de educación, es importante saber qué necesidades tendrá el alumno a corto y largo plazo.

1) Audiencia proyectada - Determinar quién es la audiencia.

- Grupo de edad
- Ubicación geográfica
- Capacidad para llegar a las audiencias proyectadas

2) Información necesaria - Definir las necesidades de información.

- ¿Qué necesita saber el grupo?
- ¿Cómo se hizo esa determinación?

3) Resultado deseado

- ¿El resultado va a ser ofrecer información, cambiar el comportamiento, cambiar las actitudes, o las tres opciones?

Las respuestas a las preguntas anteriores y la disponibilidad de recursos (tiempo y dinero) ayudarán a determinar la duración y la sincronización del programa. El trabajo con organizaciones e instituciones de educación puede ser un importante complemento a los sistemas de elaboración y presentación de los programas de educación cívica.

La planificación de programas también requiere que los programas sean presentados a las audiencias proyectadas en horarios y lugares que respondan a sus necesidades específicas.

c. Diseño de un Plan de Aprendizaje

Hay muchas maneras de diseñar un plan de aprendizaje, pero quizás la manera más eficaz sea responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las preguntas que necesitan respuesta por intermedio del programa de educación?
- ¿De qué forma se beneficiarán los participantes asistiendo al programa de educación?
- ¿Qué aptitudes deben enseñarse, y cuál es el mejor método para enseñarlas?
- ¿Qué actitudes deben abordarse y cuál es la manera más eficaz para comenzar con el cambio de actitud?
- ¿Qué es importante saber acerca de los participantes?
- ¿Qué datos deben incorporarse a la experiencia de aprendizaje? ¿Cuál es el mejor lugar para obtenerlos? ¿Quiénes son los especialistas?
- ¿Cuál es la manera más eficiente y eficaz de captar datos?
- ¿Cuándo se convierte la información en excesiva? ¿Cuándo no es suficiente?

Cuando se han respondido estas preguntas, entonces se pueden empezar a crear los programas. La educación y el entrenamiento deben considerarse un proceso continuo. Después de cada ciclo de educación o entrenamiento, será necesario evaluar los programas de educación y luego rediseñarlos para responder a nuevas necesidades. Es importante recordar que con el tiempo habrá que crear diferentes tipos de programas de educación, ya que las necesidades de la población están sujetas a cambios. A medida que los jóvenes llegan a la mayoría de edad para participar en la política y el gobierno, se tendrá que renovar el programa de información al votante para reflejar los cambios. Algunos de los cambios que se dan con el transcurso del tiempo son la actualización de leyes nuevas, requisitos, procedimientos, temas constitucionales, etc. Deben crearse programas de

educación y ser actualizados por profesionales en relaciones públicas y creación de programas académicos. Las autoridades electorales, los legisladores y otros funcionarios del gobierno deben actuar como peritos de contenido, un recurso valioso para los educadores y los facilitadores de programas.

En el caso de los programas a corto plazo para grupos de adultos que querrán conocer los cambios inmediatos en los procedimientos, los funcionarios electorales pueden crear programas y materiales con ayuda de las ONGs que conozcan las necesidades de información y la capacidad de los diversos grupos de electores.

5. Programas de Educación Electoral

En la mayoría de los países, no hay programas de educación específicos o integrales o materiales que enseñen a los ciudadanos por qué deben participar en el proceso electoral y el valor o el beneficio de votar. En realidad, hay pocos programas de educación cívica o educación que enseñen a los ciudadanos la importancia de votar y cómo participar en el proceso electoral. Los procedimientos administrativos electorales como el empadronamiento, los requisitos para votar, la residencia y los temas de domicilio, etc., no se incluyen en el programa escolar. La mayoría de los ciudadanos no conoce los requisitos para participar en las elecciones locales, regionales o nacionales.

En todo el mundo, hay pocos programas de educación al votante específicos a nivel nacional o estatal. Ello puede reflejar el hecho de que pocos países ordenan la necesidad de haber tomado cursos de educación al votante como requisito de graduación de una escuela. Los estudiantes casi siempre toman cursos sobre gobierno o educación cívica, pero el programa sobre el proceso y la participación electoral suele no incorporarse. Sin oportunidades adecuadas de educación y formación, es difícil esperar que los ciudadanos comprendan su función en el gobierno representativo y cómo podrían incidir en la política del gobierno o los procesos de toma de decisiones.

La mayoría de las oportunidades de educación cívica se extienden sólo a los niños pequeños o los ciudadanos en la escuela secundaria, lo cual limita la oportunidad de aprender el desarrollo de las sociedades civiles, el gobierno representativo, la democracia, la economía del mercado y los temas relacionados. En los países donde los ciudadanos nunca han aprendido sobre la democracia, también se deben crear programas innovadores para adultos. En situaciones de transición, se debe alentar a las dependencias gubernamentales a que apoyen la educación de todos los sectores de la población, para que estos puedan aportar información, vigilancia y apoyo adecuado para los programas y las nuevas instituciones gubernamentales.

Se deben crear programas de educación relacionados con las elecciones para complementar los programas de información al votante con temas de la reforma electoral. El proceso de transición probablemente tendrá varias etapas antes de una elección real, y es durante los pasos iniciales de planificación y ejecución cuando se debe iniciar la información y la educación al votante. Los programas de educación pueden durar de una a varias horas y contener información sobre propuestas de iniciativas que se estén debatiendo. Explicar las diversas reformas potenciales de contenido electoral y gubernamental permite al gobierno de transición y a los ciudadanos del país la oportunidad de ofrecer y recibir apreciaciones sobre cómo podrían funcionar los distintos sistemas, qué problemas pueden producirse y cómo resolverse.

El nuevo programa de educación puede incluir información sobre:

- Propuestas de cambios constitucionales que afectan las estructuras de gobierno, cómo se elegirán los funcionarios y cómo se protegerán los derechos civiles y de voto de los ciudadanos. También debe haber explicaciones sobre las razones, el momento y la forma en que se producirán los cambios. La población querrá saber no sólo en qué consistirá la diferencia, sino por qué.
- Reformas que abarcan las leyes y los procedimientos electorales, leyes de los medios de comunicación, y leyes que sancionan las ofensas electorales y regulan los procedimientos para los reclamos electorales. Los posibles candidatos, los partidos y las ONGs estarán especialmente interesados en estas áreas.
- Cambios en los distritos legislativos a nivel nacional y local, y de qué forma se seleccionará o elegirá a los representantes de cada distrito según los planes para elecciones directas, a diferencia de indirectas.

Una vez que se determinan los cambios constitucionales y legales y se redactan los documentos nuevos, se deben crear programas de educación para informar a la población sobre su contenido y aplicación. Si se requiere la aprobación de la ciudadanía mediante un referéndum, será fundamental ayudar a la población a comprender todos los procedimientos contenidos en los nuevos documentos en vigor.

Cuando se sancionen nuevas leyes electorales, deberá haber una campaña nacional integral de información y educación para explicar de qué forma los ciudadanos pueden participar en el proceso, qué puede incluirse, dónde y cuándo deben presentarse para cumplir con los requisitos que marca la ley. Una vez que se establece el horario, las fechas, los lugares y los requisitos no debe haber ninguna sorpresa e, idealmente, ningún cambio.

J. Programas de Educación para las ONGs, las Empresas y la Industria

Crear y poner en marcha programas de información y educación en todo el país dirigidos al total de la población es una tarea difícil y lenta. Requerirá un cuadro de educadores e instructores bien adiestrados e informados trabajando en cooperación con los funcionarios electorales nacionales y locales. Es necesaria la cooperación de todos los medios y las fuentes de comunicación, las instituciones de educación en todos sus niveles y las ONGs, además de las empresas y la industria. La nueva autoridad electoral cubana debe considerar la posibilidad de organizar un grupo de consulta formado por representantes de estos grupos y organizaciones que se encargarán de ayudar en la elaboración, puesta en marcha y evaluación de los primeros programas de educación cívica en todo el país.

Las autoridades electorales pueden ser responsables del contenido del programa de estudios con la participación del gobierno, los educadores y los grupos de consulta ciudadana, garantizando que el contenido sea fidedigno en los aspectos legales y administrativos. La autoridad electoral debe procurar asegurar que el programa de educación electoral se enseñe de una manera uniforme en todo el país, a cargo de facilitadores bien adiestrados con la asistencia de los funcionarios electorales locales. El objetivo primario es que cada ciudadano, votante en potencia, tenga acceso a la información y los materiales de educación y pueda cumplir sus responsabilidades con un mínimo de esfuerzo y preguntas.

El grupo de consulta puede actuar como una "división ciudadana" de la autoridad electoral y tener la responsabilidad además de trabajar oficialmente. El uso de la "división ciudadana" ha funcionado bien en muchos países, en particular en las Filipinas, donde las ONGs ofrecen información, educación, observadores de la votación y otros servicios en nombre de las comisiones electorales. Los grupos de la "división ciudadana" tienen que carecer totalmente de afiliaciones partidarias y ser apolíticos, no pudiendo ser percibidos como una amenaza para el público. Para evitar una percepción de control o intimidación del gobierno, deben estar formados por personas que no hayan estado conectadas anteriormente con el gobierno.

Los representantes del grupo de consulta también pueden promover la formación de nuevos grupos de ciudadanos y ONGs que pueden actuar cuando sea necesario como recursos independientes para la información política y sobre los candidatos y la creación de temas. Pueden asimismo manejar ciertos problemas sociales, económicos o ambientales que escapen al gobierno. Los grupos independientes como la Liga de Mujeres Votantes en los Estados Unidos prestan un servicio valioso al gobierno y la comunidad, ya que plantean temas y hacen sugerencias sin convertirse en partidarios a favor o en contra de cualquier política o plan. Ello es importante en el contexto de desarrollo de las sociedades civiles y la educación cívica, puesto que le permite a una organización independiente aumentar la conciencia del gobierno y el público votante.

K. Organizaciones con Especialistas que podrían Cooperar en la Elaboración y Ejecución de los Programas de Educación

El Ministerio Nacional de Educación puede ser uno de los recursos más importantes y beneficiosos para la oficina electoral. El personal del Ministerio es experto en programas dentro de las escuelas, y tienen experiencia en la elaboración de los programas de estudios. También poseen conocimiento sobre cuál es la mejor forma de dictar el programa de estudios a estudiantes de todas las edades. Ya que en Cuba la edad para votar es 16 años, la educación de los jóvenes será una parte crítica del proceso. El uso de las escuelas también puede ayudar a ofrecer establecimientos necesarios para llegar a los padres, la familia y otros residentes de la comunidad, pudiendo convertirse la escuela, como otras instituciones públicas, en el punto focal de otros programas que sean necesarios.

Los programas deben llegar a las escuelas primarias y secundarias, a las escuelas de comercio y las instituciones religiosas, al igual que las facultades y las universidades. Los profesores, los maestros, los educadores y los administradores escolares pueden ser capacitados como prestadores y facilitadores de los programas, pudiendo enseñar o entrenar a los estudiantes o las poblaciones adultas.

Otros grupos y organizaciones que pueden contar con otros especialistas son:

- Asociaciones de educación
- Organizaciones de gobierno estudiantil
- Oficinas electorales locales
- Organizaciones no partidarias
- Cámaras de Comercio
- Comunidad empresarial
- Medios de comunicación

L. Cinco Fases en la Gestión de Programas de Información y Educación Electoral

Ya que la elaboración de los programas probablemente se estará produciendo en forma rápida, con gran presión por falta de tiempo, ofrecemos a continuación sugerencias para la elaboración y la gestión de los programas. Los funcionarios electorales pueden considerar la posibilidad de contratar a un experto en personal o consultor que tenga experiencia en gestión de programas. Una vez que se determine el contenido, el gerente puede en forma rápida y profesional elaborar un programa eficaz. Los funcionarios electorales nombrados se encargarán de supervisar la gestión, pero no tendrán que participar en las operaciones diarias necesarias para la elaboración exitosa de los programas. Las etapas pueden ser las siguientes:

1. *Iniciación del proyecto:* Esta etapa requiere que exista consenso entre los funcionarios de que el proyecto es importante, vale la pena y está diseñado para evidenciarlo. A medida que se realiza el proyecto, se deberá pensar cuáles van a ser las expectativas generales de los diversos interesados directos. Sólo entonces se puede definir el alcance general del mismo, y una vez que esto sucede se puede reunir un equipo adecuado para el proyecto.
2. *Planificación del proyecto:* Refinar el alcance del proyecto equilibrando los resultados esperados, el tiempo y los recursos disponibles. Hacer una lista de todas las tareas y actividades que deberán realizarse para alcanzar la meta del mismo.
3. *Ejecución del programa:* Asegurarse que el equipo del programa esté preparado para ejecutarlo con toda la documentación y los materiales correspondientes. Los funcionarios electorales deben reunirse con el equipo del proyecto para asegurarse que se sientan cómodos ejecutando el programa según lo previsto. El gerente del proyecto debe contar con todos los recursos necesarios para el equipo, de modo que puedan ejecutar un programa con éxito.
4. *Control del programa:* La evaluación y vigilancia del programa a medida que se ejecuta es fundamental para que tenga éxito. Las acciones correctivas deben tomarse cuando sean necesarias, recordando que el programa debe ser lo suficientemente flexible como para satisfacer las necesidades de los interesados directos. Es necesario estar preparado para recibir toda la información y las evaluaciones, adaptando los recursos y los materiales cuando sea menester. Es buena idea cambiar el alcance del programa si no responde a las necesidades populares. En ese caso, habrá que regresar al punto 2 (la etapa de planificación), para determinar cómo puede alterarse el programa. Una vez que se hagan los cambios, el programa nuevo debe ponerse a prueba con los interesados directos para conseguir su participación y aprobación. Ya que muchos de los procedimientos serán nuevos para el pueblo cubano, sería prudente probar el programa en la población que conoce y comprende las leyes y los requisitos, y también en los que no están al tanto. De esa manera, los funcionarios electorales pueden estar seguros de haber incluido todos los elementos necesarios, con la certeza de que el programa verdaderamente llegará a los que no conocen las leyes y los procedimientos nuevos.

5. *Evaluar la eficacia del programa y determinar las necesidades futuras:* Aprender de las experiencias del programa y el proyecto y las reacciones recibidas. Examinar los resultados del proyecto con los integrantes del equipo y determinar qué programas futuros servirán mejor a los interesados directos.

M. Conclusión

A medida que recorren la transición, las autoridades electorales cubanas y otros funcionarios de gobierno pronto advertirán que sus nuevas tareas requerirán flexibilidad en el diseño y la gestión de nuevos procesos y procedimientos. También precisarán sensibilidad a los valores y mentalidades actuales, los temas de gestión del cambio y la necesidad de información oportuna y exacta. Ello se aplica a los programas, al igual que a las técnicas de difusión de información y los estilos de gestión, especialmente en el campo de la administración electoral profesional.

La administración electoral es un proceso cambiante y en constante flujo, y sus programas deben reflejar ese dinamismo. Los programas deben seguir el ritmo del proceso y mantenerse a ese nivel. La necesidad de información y educación al votante en forma continua es fundamental y debe incorporarse en cada presupuesto y decisión de personal.

Los funcionarios electorales deberán formular planes y programas integrales y viables, esforzándose luego por mantenerlos actualizados. Ello requerirá saber cuánto trabajo será necesario y cuánto se puede lograr auténticamente en el plazo asignado para un ciclo electoral. Los cronogramas deben ser realistas, teniendo en cuenta todos los cambios legales, constitucionales y administrativos que probablemente ocurrirán. Al elaborar cualquier clase de programa electoral, la primera consideración debe ser el público destinatario, sus necesidades y capacidades. Es la población quien cuenta, y los programas deben orientarse en esa dirección. Ya que las elecciones están en constante flujo y son flexibles, los programas deben reflejar los cambios a medida que se producen. Informar a la población de estos cambios es fundamental para que ésta ejerza y mantenga su derecho de voto.

Finalmente --y quizás lo que es más importante-- las nuevas realidades de las instituciones democráticas, la sociedad civil y los componentes del programa de educación cívica necesitan que se les imparta vida y luego se les alimente con el paso del tiempo. Es aconsejable que los funcionarios electorales recuerden que si bien el comportamiento puede cambiarse rápidamente, las actitudes toman tiempo y atención. Diamond bien lo expresa en su metáfora sobre el cultivo de la ciudadanía democrática:

Un jardín puede sobrevivir con descuido, pero para prosperar necesita constante y fiel atención. Las semillas deben regarse. Las plantas fertilizarse. El cultivo es una obligación constante con múltiples tareas. Cada tarea debe renovarse al llegar la nueva estación. Un jardín requiere vigilancia, orientación, equilibrio, devoción y atención constante. También la democracia. Al igual que un jardín, la ciudadanía democrática no surgirá espontáneamente. Debe cultivarse.²⁹

Referencias

- ⁱ Black's Legal Dictionary, West Publishing Company, 1987.
- ⁱⁱ De la Cuesta, Leonel-Antonio, Constituciones Cubanas, Ediciones Exilio, 1976, p. 15.
- ⁱⁱⁱ Sanchez-Roig, Rebecca, Cuban Constitutionalism and Rights; 1996. An Overview of the Constitutions of 1901 and 1940.
- ^{iv} Title IV, Section One, Constitution of Cuba, 1901.
- ^v Id. Artículo 83.
- ^{vi} Id. Title XII.
- ^{vii} El proceso de reformar la constitución era iniciado por un voto de dos tercios en el Senado y en la Cámara de Representantes. Luego se convocaba a una Convención Constituyente, y los delegados a la convención se elegían en cada provincia. La Convención votaba entonces para aprobar o rechazar cada propuesta de reforma.
- ^{viii} La Enmienda Platt, que se anexaba a la Constitución como un Apéndice, estipulaba ciertas restricciones a la soberanía de Cuba en caso de que se percibiera que las acciones del gobierno cubano estuvieran en conflicto con los intereses de los Estados Unidos. El Senado de EE.UU. finalmente derogó la enmienda en 1934.
- ^{ix} E. Sanchez, Ignacio, Constitutional Protection of Cuban Property Rights, 1996.
- ^x Id. página 399.
- ^{xi} Sanchez-Roig, Rebecca, página 400.
- ^{xii} Constitución de 1940, artículos 164 y 165.
- ^{xiii} Id. Artículo 33.
- ^{xiv} Id. Artículo 35.
- ^{xv} Id. Artículo 37.
- ^{xvi} Id. Artículo 27.
- ^{xvii} Id. Artículo 24.
- ^{xviii} Id. Artículo 87.
- ^{xix} Id. Artículo 91.
- ^{xx} Id. Artículo 174.
- ^{xxi} Id. Artículo 132.
- ^{xxii} Este tipo de iniciativa requería peticiones firmadas por 100.000 votantes. El Congreso debía reunirse entonces y aprobar la formación de una Convención Constituyente. Véase la Constitución de Cuba, 1940, artículo 285 (a) (b).
- ^{xxiii} Sanchez-Roig, página 401.
- ^{xxiv} Id. Artículo 285.
- ^{xxv} Sanchez-Roig, página 401.
- ^{xxvi} Estas cláusulas incluyen el artículo 22 (efecto retroactivo de las leyes); el artículo 23 (protección de derechos contractuales); artículo 24 (confiscación de propiedad); y el artículo 87 (dominio de propiedad privada).
- ^{xxvii} De la Cuesta, página 60.
- ^{xxviii} Constitución de 1940, Artículo 97.
- ^{xxix} Id. Artículo 123.
- ^{xxx} Id. Artículo 140.
- ^{xxxi} Id. Artículo 97.
- ^{xxxii} Id. Artículo 185
- ^{xxxiii} Id. Artículo 186
- ^{xxxiv} Id. Artículo 187.
- ^{xxxv} Cuba, a Country Study, American University, 1992.
- ^{xxxvi} Sanchez-Roig, página 398.
- ^{xxxvii} Un número considerable de organizaciones cubanas han suscrito el Acuerdo para la Democracia. Entre otras cosas, el Acuerdo convoca a un gobierno provisional o de transición en Cuba para devolver la soberanía al pueblo cubano, remitiéndose a la Constitución de 1940, cuando fuere aplicable, durante cualquier periodo de transición. Se adjunta una copia del Acuerdo para la Democracia en el Anexo A.
- ^{xxxviii} Cuba and the Rule of Law, página 85.
- ^{xxxix} Cuba, a Country Study, página 161.
- ^{xl} Id.
- ^{xli} Este cambio en el poder fue originado por la aprobación de la constitución vigente actualmente en Cuba.
- ^{xlii} Constitución de Cuba de 1976, Artículo 53.
- ^{xliiii} Id. Artículo 54
- ^{xliiv} Id. Artículo 74.
- ^{xliv} Id. Artículo 69.
- ^{xlv} Id. Artículo 90.
- ^{xlvii} Id. Artículo 1.
- ^{xlviii} Mesa-Lago, Carmelo, and H. Fabian, Analogies Between East European Socialist Regimes and Cuba: Scenarios for the Future, University of Pittsburgh Press, 1993.
- ^{xlix} Futey, Bohdan, "Ukraine's' New Constitution," East European Constitutional Review, 1996.
- ^l Travieso-Diaz, Matias F., Steven R. Escobar, Cuba's Transition to Free-Market Democracy, 1995.
- ^{li} Costa Rica tiene tribunales especializados con el mandato de supervisar el proceso electoral.
- ^{lii} Este enfoque fue utilizado en Polonia y Ucrania durante sus respectivas transiciones.
- ^{liii} Constitución de 1940, Artículo 286.
- ^{liv} Cuba. A Country Study, American University, 1985.
- ^{lv} Id.
- ^{lvi} Constitución Cubana de 1940, Artículo 102.
- ^{lvii} Código Electoral de Cuba (Ley No. 17), Mayo 17, 1943.
- ^{lviii} Ley de Asociaciones, Ley No. 54, diciembre de 1985.

lix Amnesty International Report, Cuba 1996.

lx Goodwin Gill, página 52.

lxi Recomendaciones adaptadas de la Reunión en Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana, perteneciente a la Conferencia sobre Seguridad Humana y Cooperación en Europa (CSCE).

lxii Recomendaciones adaptadas de la Reunión en Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE.

lxiii La información de esta sección fue tomada en gran parte de una monografía de febrero de 1995 de la Dra. Gillian Gunn, "Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society," que se encuentra en el Internet en:

-hyperlink <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/Caribe/bp7.htm>

-www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/Caribe/bp7.htm

al igual que varios informes recientes del Departamento de Estado sobre los derechos humanos en Cuba.

lxiv Journal of Democracy 1 [Winter 1990]: 51-69.

lxv "Comparing Democratic Systems," Journal of Democracy, 1:4 [Fall 1990]: pp. 73-79.

lxvi "The Centrality of Political Culture," Journal of Democracy, 1:4 [Fall 1990]: pp. 80-83.

lxvii Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 235.

lxviii Agar, Herbert, The Price of Union, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), p.596.

lxix Agar, op. cit., p. 645

lxx Butler and Ranney (eds.), Referenda around the World, The Growing Use of Direct Democracy. Washington, D.C.: AEI Press, 1994.

lxxi B. Magleby, David, Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1984), pp.7-20.

lxxii Magleby, op. cit.

lxxiii Butler and Ranney, op. cit., pp. 17-18

lxxiv Butler and Ranney, op. cit, p. 17.

lxxv Information for this section came largely from the Inter-American Development Bank website: www.iadb.org.

lxxvi Aguilar, Luis, Cuba 1933; Prologue to Revolution, (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1972) pp. 61-67.

lxxvii Sanchez-Roig, Rebeca "Cuban Constitutionalism and Rights: An Overview of the Constitutions of 1901 and 1940," Cuba in Transition/ASCE 1996, p. 396.

lxxviii Paterson, Thomas G., Contesting Castro, the United States and the Triumph of The Cuban Revolution, (New York: Oxford University Press, 1994); p. 26.

lxxix Thomas, Hugh, "Cuba: The United States and Batista, 1952-1958," in Cuban Communism, 6th edition; Irving Louis Horowitz, ed. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1984, pp. 4-5.

lxxx Paterson, op. cit., pp. 26-27.

lxxxi Paterson, op. cit., p. 65.

lxxxii Paterson, op. cit., p. 72.

lxxxiii Paterson, op. cit., p. 31.

lxxxiv Fast Forward: Latin America on the Edge of the 21st Century. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997, p. 233.

lxxxv Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections, International Law and Practice, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994.

lxxxvi Goodwin-Gill, op. cit., p. 43.

lxxxvii Goodwin-Gill, op. cit., p. 46.

lxxxviii Para un análisis detallado de las enmiendas políticas y administrativas y la función desempeñada por los distintos grupos de base como defensores políticos e institucionales del Partido Comunista, véase Castro, Fidel, Balance de la Revolución (Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba), México, Edic. de Cultura Popular, 1979, p. 151-170.

lxxxix Corregido en agosto de 1982 y octubre de 1992.

xc Para mayor información, véase Madam, Nora et al., "Lo extraordinario une a los hombres (Proceso Electoral Cubano de 1992-1993)" Cd. de la Habana, Ed. Política, 1993, p.10-59.

xcii La Ley Electoral establece en los Títulos IV y V que hasta el 50% de los candidatos pueden provenir de la comunidad y los miembros restantes pueden ser personalidades provinciales que se hayan destacado en sus actividades en todo el país (estudiantes, trabajadores, científicos, intelectuales, etc.)

xciii Infocuba, 1997.

xciv Clark, Religion in Cuba. Cuban American Foundation Series.

xcv Wagner, Steven, Public Opinion in Uzbekistan 1996. Washington, D.C.: IFES.

xci Charney, Craig, Public Opinion in Kazakstan 1996. Washington, D.C.: IFES.

xcvi Olds, Hugh W. Public Opinion in Kyrgyzstan 1996. Washington, D.C.: IFES.

xcvii Gish, Debra L., Karen E. Seiger, Maria Elena Paz Manzano. Citizen Participation in Salvadoran Society with Special Emphasis on Gender--Executive Summary. San Salvador, El Salvador: IFES, 1997.

xcviii Kotter, John P. Leading Change. Harvard Business School; Boston (1996), p. 4.

xcix Goodwin-Gill, Guy S. Free and Fair Elections. Inter Parliamentary Union: Geneva (1994), p. 51.

c Ibid., p. 51

ci Kotter, op. cit., p. 17

cii Kotter, op, cit., p. 21

ciii Program and Operations Assessment No. 12. American Society for Training and Development, USAID Publication (1998).

civ National Standards for Civics and Government, Center for Civic Education.

cv IFES Survey in Central Asian States - data from 1997 - 1998.

cvi Rossi, Peter H. and Howard E. Freeman. Evaluation A Systematic Approach, fourth edition. Newburg Park, CA: Sage Publishing (1989).

^{cvi} Blanchard, Ken, John. P. Carlos, Alan Randolph. Empowerment Takes More Than a Minute. San Francisco: Berrett Koehler Publishing (1988).

^{cvi} Olds, op. cit.

^{cix} National Standards for Civics and Government.

^{cx} Diamond, Larry. Cultivating Democratic Citizenship: Education for a New Century of Democracy in the Americas, 1996. p. 3

^{cx} Diamond, op. cit., p. 3

^{cxi} National Standards for Civics and Government, op. cit.

^{cxi} Kotter. Leading Change

^{cxi} Kotter, op. cit., p. 156

^{cxi} Diamond, op. cit., p. 5

²⁵ Diamond, op. cit., p. 5

²⁶ Diamond, op. cit., p. 10

²⁷ Diamond, op. cit., p. 11

²⁸ Nadler, Leonard and Zeace Nadler. Designing Training Programs: The Critical Events Model. Houston: Gulf Publishing Company, (1994).

²⁹ Diamond, op. cit., p. 18